

مركز البحوث والدراسات

الابتكار في القطاع العام

الربط بين القدرة والقيادة

تحرير
فيكتور بيكيرز
وجوريان إديلينبوس وبرام ستيجن

ترجمة
د. بندر بن قاسم الهجن

راجع الترجمة
د. صلاح بن معاذ المعيوف

بسم الله الرحمن الرحيم



مركز البحوث والدراسات

الابتكار في القطاع العام

الربط بين القدرة والقيادة

تحرير

فيكتور بيكيرز

وجوريان إديلينبوس وبرام ستيجن

ترجمة

د. بندر بن قاسم الهجن

راجع الترجمة

د. صلاح بن معاذ المعيوف

١٤٤١هـ - ٢٠١٩م

بطاقة الفهرسة

ⓒ معهد الإدارة العامة، ١٤٤٠هـ.

فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر.

بيكيرز، فيكتور

الابتكار في القطاع العام: الربط بين القدرة والقيادة. فيكتور بيكيرز؛ جوريان إديلينبوس؛ برام ستيجن؛ بندر بن قاسم الهجن؛ صلاح بن معاذ المعيوف. الرياض، ١٤٤٠هـ

٣٤٤ ص؛ ١٧سم × ٢٤سم.

ردمك: ٩٧٨-٦٠٣-٨٢٧٦-١٠-٥

١- الإبداع الإداري ٢- القيادة الإدارية أ. إديلينبوس، جوريان (مؤلف مشارك) ب. ستيجن، برام (مؤلف مشارك) ج. الهجن، بندر قاسم (مترجم) د. المعيوف، صلاح بن معاذ (مراجع) هـ. العنوان

ديوي ٦٥٨,٤٠٦٣ ١٤٤٠/١١٦٣٥

رقم الإيداع: ١٤٤٠/١١٦٣٥

ردمك: ٩٧٨-٦٠٣-٨٢٧٦-١٠-٥

هذه ترجمة لكتاب:

Innovation in the Public Sector

Linking Capacity and Leadership

Edited by

Victor Bekkers,

Jurian Edelenbos and Bram Steijn

Second revised edition

المحتويات

المحتويات

قائمة الأشكال والجداول

قائمة الأشكال والجداول

الجدول

المشاركون:

دامــون ألكســندر (Damon Alexander): زميل باحث في كليــة العلوم الاجتماعية والسياسية، جامعة ملبورن، أستراليا.

فيكتــور بيكرز (Victor Bekkers): أســتاذ السياســة العامة في قســم الإدارة العامة بجامعة إراســموس في روتردام ومنســق مــشروع الاتحاد الأوروبي الســابع في إطار بحوث الابتكار الاجتماعي في القطاع العام، هولندا.

مارك كونســيدين (Mark Considine): أســتاذ وعميد كلية الآداب والعلوم، والمدير السابق لمركز السياسة العامة في جامعة ملبورن، أستراليا.

جوريان إديلينبوس (Jurian Edelenbos): أســتاذ حوكمة المياه في قسم الإدارة العامة بجامعة إراسموس في روتردام، هولندا.

لارس فوجلســانج (Lars Fuglsang): أستاذ في كلية جامعة ليلهامر في النرويج، وأستاذ مشــارك في العلــوم الاجتماعية في قســم الاتصــالات والأعمال وتقنيــة المعلومات بجامعة روسكيلدا، الدنمارك.

إرنســت تين هيفلهــوف (Ernst Ten Heuvelhof): أســتاذ الإدارة العامة في جامعة دلفت للتقنية وجامعة إراسموس في روتردام، هولندا.

تارمو كالفيت (Tarmo Kalvet): زميل باحث في حوكمة التقنية في قسم الإدارة العامة بجامعة تالين للتقنية، إستونيا.

راينر كاتيل (Rainer Kattel): أســتاذ في سياسة الابتكار وحوكمة التقنية بجامعة تالين للتقنية، إستونيا.

جوب كوبنيان (Joop Koppenjan): أســتاذ الإدارة العامة في كلية العلوم الاجتماعية بجامعة إراسموس في روتردام، هولندا.

مارتن لايتجين (Martijn Leijten): أســتاذ مساعد في التنظيم والإدارة في كلية التقنية والسياسة والإدارة بجامعة دلفت للتقنية، هولندا.

فيكو ليمبير (Veiko Lember): زميل باحث في قسم الإدارة العامة بجامعة تالين للتقنية، إستونيا.

جيني م. لويس (Jenny M. Lewis): أستاذ السياسة العامة والبحوث الأسترالي وزميل المجلس المستقبلي في جامعة ملبورن، أستراليا.

باولين ميرس (Pauline Meurs): أستاذ حوكمة الرعاية الصحية في معهد السياسة والإدارة الصحية بجامعة إراسموس في روتردام، هولندا.

خوزيه نيدرهاند (José Nederhand): باحث مساعد في قسم الإدارة العامة بكلية العلوم الاجتماعية بجامعة إراسموس في روتردام، هولندا.

ميركو نورديجراف (Mirko Noordegraaf): أستاذ الإدارة العامة في كلية أوترخت للحوكمة بجامعة أوتريخت، هولندا.

جون ستورم بيدرسن (John Storm Pedersen): أستاذ في الإدارة والتنظيم في قسم البيئة واقتصاديات الأعمال بجامعة جنوب الدنمارك، الدنمارك.

كريستوفر بوليت (Christopher Pollitt): أستاذ باحث في الإدارة العامة في معهد الحوكمة العامة بالجامعة الكاثوليكية في لوفين، بلجيكا.

تينا راندما-ليف (Tiina Randma-Liiv): أستاذ الإدارة والسياسة العامة في جامعة تالين للتقنية، إستونيا.

فيليب ديرينك (Filip De Rynck): أستاذ الإدارة العامة في كلية إدارة الأعمال والإدارة العامة بكلية غنت الجامعية، بلجيكا.

برام ستيجن (Bram Steijn): أستاذ إدارة الموارد البشرية في القطاع العام في قسم الإدارة العامة بجامعة إراسموس في روتردام، هولندا.

فيلما فانديرشير (Wilma van der Scheer): باحث في معهد السياسة والإدارة الصحية بجامعة إراسموس في روتردام، هولندا.

لارس تومرس (Lars Tummers): أستاذ مساعد بجامعة إراسموس في روتردام وباحث زائر في جامعة كاليفورنيا، بيركلي. وكذلك منسق مشروع الاتحاد الأوروبي السابع في إطار بحوث الابتكار الاجتماعي في القطاع العام.

فيجناند فينيمان (Wijnand Veeneman): أستاذ مشارك في إدارة المنظمات بجامعة دلفت للتقنية، هولندا.

يوريس فويتس (Joris Voets): أستاذ في قسم الإدارة والابتكار والريادة بجامعة غنت، بلجيكا.

ويليام فوربيرج (William Voorberg): باحث دكتوراه في قسم الإدارة العامة بجامعة إراسموس في روتردام، هولندا.

هايكو فانديرفورت (Haiko van der Voort): أستاذ مشارك في قسم السياسة والتنظيم والقانون في كلية التقينة والسياسة والإدارة بجامعة دلفت للتقنية، هولندا.

الجزء الأول
مقدمة

الفصل الأول

الربط بين الابتكار والقطاع العام: السياقات، المفاهيم والتحديات

فيكتور بيكرز، جوريان إديلينبوس، وبرام ستيجن

(Victor Bekkers, Jurian Edelenbos and Bram Steijn)

التحدي للابتكار في القطاع العام:

في اجتماع المجلس الأوروبي في لشبونة في مارس ٢٠٠٠م تمَّ تحديد إستراتيجية لشبونة المعروفة أيضاً باسم «جدول أعمال لشبونة»، وهذه الإستراتيجية عبارة عن خطة عمل لتنمية الاتحاد الأوروبي تهدف إلى جعل الاتحاد الأوروبي «أكثر اقتصادات العالم المعرفية ديناميكيةً وتنافسيةً وقدرةً على تحقيق تنمية اقتصادية مستدامة تخلق عدداً أكبر من الوظائف ذات جودة أفضل، وزيادة الترابط الاجتماعي، واحترام البيئة بحلول عام ٢٠١٠م» (الاتحاد الأوروبي European Union، ٢٠٠٠). هذه الإستراتيجية مبنية على فرضية بأن الابتكار هو المحرك الرئيسي للتغيير الاقتصادي. الاعتقاد السائد هو أن المزيد من الابتكار مطلوب عند انخفاض الإنتاجية وبطء النمو الاقتصادي في الاتحاد الأوروبي، ولا سيما عند إجراء مقارنات بين الأداء الاقتصادي في الاتحاد الأوروبي ودول أخرى مثل الصين والهند. والفكرة هي أن الابتكار شرطٌ ضروري لإنشاء اقتصاد منافس يكون له تأثير إيجابي على التجديد البيئي والاجتماعي. ومع ذلك فإن الابتكار في حد ذاته يفترض وجود بيئة مؤسساتية تمكِّن الشركات والمنظمات الحكومية وغير الحكومية من التعلُّم والتطوير وتبادُل معرفة متقدمة وتكون متاحةً للجميع. إن أساس النجاح هو الاقتصاد المعرفي، حيث يؤدي الابتكار إلى اقتصاد يسمح بتطوير علوم ومنتجات وخدمات جديدة، وفي الوقت نفسه فإن ظهور هذا الاقتصاد المعرفي مطلبٌ أساسي لإيجاد اقتصاد ابتكاري.

إنَّ التحدي في الابتكار في الإدارة العامة له جانبان: أولاً، الحكومات تلعب دوراً مهماً في خلق الظروف التي تمكِّن الاقتصاد القائم على المعرفة والابتكار من الازدهار.

ومن أجل تحقيق جدول أعمال لشـبونة، تمت صياغة وتنفيذ برامج السياسات لتحقيق هـذا الغرض. ومن الأمثلة على ذلك: إزالة جميع أنواع الأعباء الإدارية لتشـجيع الباحثين والعلماء الشـباب والموهوبين من خـارج أوروبا للإقبال على مؤسسـات المعرفة والبحوث والتطوير الأوروبية كأماكن جاذبة للتوظيف، وكذلك دعم مشـاريع بحوث وتطوير معينة في المؤسسـات الصغيرة والمتوسـطة، وتحرير الأسـواق (التي تسـيطر عليها الدولة)، مثل: الاتصالات، وخدمات المياه والطاقة، وكذلك أنظمة النقل العام. ومن خلال زيادة المنافسة في هذه الأسـواق ودخول منافسـين جُدد، يتوقع صنَّاع السياسات ظهور منتجات وخدمات جديدة. وعلى وجه الخصوص، كانت سياسات الابتكار في الاتحاد الأوروبي المتعلقة باستكمال السوق الداخلي ترتكز على الفوائد الناتجة عن تحرير السوق والخصخصة.

ثانيـاً، لا تنجح الاقتصـادات المبتكِرة إلا إذا كان القطاع العام قادراً على تطوير ذاته لكي يصبـح مبتكراً وقادراً على التعامل مع عـدد من التحديات الاجتماعية المهمة، مثل: جودة نظام التعليم، ومكافحة الجريمة، وتجديد المدن والمناطق التي تنقصها المقومات الاجتماعية والاقتصادية، وتطوير اقتصاد مسـتدام وبنية تحتية للنقل تخلو من الازدحام. وفي مواجهة هـذه التحديات تضطـر الحكومات إلى التفكير في إسـتراتيجية الحوكمة التـي تتبعها. ما التدخـلات اللازمة للتعامل مع هذه التحديات؟ ما أدوات السياسـات التي يمكن توظيفها بشـكل فعال؟ ما الجهات التي ينبغي أن تتعاون معها المؤسسـات الحكومية؟ مع العلم أن المـوارد اللازمة للتعامل مع هذه القضايا (مثـل، المعلومات والمعرفة والجدارات والمال) نـادرة ومحدودة. في مواجهة هذه التحديات تضطر الحكومات إلى مراجعة تنظيم وإدارة البنية الداخلية الخاصة بها. وعلى سبيل المثال: قد يكون من المفيد النظر في بنية الحكومة المبعـثرة ومتعـددة الطبقات، والثقافـة البيروقراطية في العديد من المنظـمات الحكومية، وجودة الموارد البشرية؛ ولذلك فإن وجود قطاع اقتصادي أوروبي تنافسي يتطلب أيضاً وجود قطاع عام مبتكِر للترابط بين القطاعين.

ومن الواضح أن العديد من المؤسسـات الحكومية الغربية في حالة صراع لتحديد دورها ومكانتها في المجتمع. وهذه العملية متصلة بعدم اليقين بشـأن كيفية اسـتجابة المنظمات الحكوميـة للتحديات المجتمعية التي غالباً ما يكون لها طابع "مسـتعصٍ"، مثل: مكافحة الجريمة، والازدحام المروري، وإدارة المياه، وتلوث الهواء، والتدهور الاقتصادي والاجتماعي،

وعــزل بعض الفئات المجتمعية. إن أســاليب تعامل الحكومات مع هذه المشــاكل لا تؤثر على فاعليتها فحســب ولكن على مصداقية الحكومــات ذاتها. وهكذا يبدو أن الحكومات والمؤسســات الحكومية تواجه أزمةً كبيرةً في الســلطة، ولهذه الأزمة علاقة بشرعية موقف الحكومات في المجتمع المعاصر، وكذلك عملية اكتساب الشرعية (بيتهام Beetham، ١٩٩١؛ موريس Morris، ١٩٩٨).

وتعتمد هذه العمليــة على تحديد الهوية من خلال التفاعلات الفعلية بين الحكومات والمواطنــين والــشركات والمجموعات المجتمعيــة والمنظمات المجتمعية. هــذه التفاعلات متعددة الأشــكال، فهي تشــمل تقديم الخدمات العامة، ووضع سياســة محددة، وتقييم الضرائــب والانتخابــات، وإعادة بناء الأحيــاء (أدريانســينس Adriaansens، ١٩٨٥). إن التحوُّل الذي يشــهده المجتمع نتيجة لعدد من التطورات الاقتصادية والاجتماعية والتقنية (على ســبيل المثال: التركيــز على المصالح الفرديــة، العولمة، زيادة الاعتــماد بين الأطراف، وتغلغــل تقنية الشــبكات، انظر كاســتلز Castells، ١٩٩٦)، وكذلك سياســات الحكومات نفســها (مثــل التحرر الاقتصــادي)- لم يؤثر إلى حــد كبير على دور ومكانــة الحكومات في المجتمع فحسب، ولكن أيضاً على المواطنين (أو مجموعات المواطنين) والشركات والمنظمات المجتمعيــة في نظرتهــم لأدوار ومواقف ووظائف الحكومة المتعــددة في المجتمع المعاصر، والتي قد تكون متناقضة ومبهمة في الكثير من الأحيان. تواجه الحكومات في الوقت نفسه توقعات متزايدة من المواطنــين ومجموعات المواطنين والشركات لتلبية مطالبهم ورغباتهم ومصالحهــم. وقد أصبحت هناك صعوبــة متزايدة لدى المواطنين في تحديد طبيعة وهوية حكوماتهم، وأدى ذلك إلى عدد من الشــكوك والتساؤلات، مثل: ما المنطق وراء التدخلات الحكومية؟ لماذا يستوجب النظر إلى هذه التدخلات على أنها ذات أهمية؟ ما دور السياسة في التعامــل مع التحديات الاجتماعية المختلفــة، مثل: تحقيق نمو اقتصادي كافٍ، أو أحياءٍ آمنة، أو بيئة مســتدامة (ســتون Stone، ٢٠٠٣)؟ كيف نتعامل مع الأفراد الذين يحدِّدون دورهم بأنفســهم لتنظيم العمل الجماعي؟ وعليــه يمكن القول إن العلاقة بين الحكومات ومجتمعاتهــا تتصــف بنوع من الانعزال بين الطرفين. ولا شــك أن ذلــك يقيد من فاعلية وشرعية الحكومات، الأمر الذي يفرض على المنظمات الحكومية الشروع في «رحلة الابتكار» (قارن مع فانديفين وآخرين van de Ven et aI.، ١٩٩٩).

الهدف من هذا الفصل:

يتناول هذا الفصل عدداً من الخلفيات والمفاهيم والقضايا ذات العلاقة بطبيعة «رحلات الابتكار» التي شرعت فيها بعض المؤسسات العامة. وإن الحاجة إلى الابتكار (كما سوف نُبين لاحقاً) لا تعكس الرغبة في إنشاء حكومة أكثر كفاءةً وفاعليةً فقط، إذ إن ذلك هو الرأي السائد إلى حد كبير في أدبيات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة، التي غالباً ما تركز على تحديث عمليات الخدمات العامة (أوسبورن وبراون Osborne and Brown، ٢٠٠٥؛ بيكرز وآخرون .Bekkers et al، ٢٠٠٧؛ فيندروم وكوخ Windrum and Koch، ٢٠٠٨).

إننا نرى أن إيجاد قطاع عام مبتكِر مطلبٌ أساسي لبناء قطاع عام يتصف بالشرعية وقادرٍ على مواجهة عدد من التحديات المجتمعية «المستعصية» بطرق مناسبة وجديرة بالثقة (تحديات تتطلب تطوير وتنفيذ أساليب مبتكرة قادرة على الجمع والتوفيق بين قيم مختلفة ومتناقضة في الكثير من الأحيان، ولا تعد الكفاءة والفاعلية إلا جزءاً منها) (مارتش وأولسن March and Olsen، ١٩٨٩؛ Korteland وبيكرز Korteland and Bekkers، ٢٠٠٨)، ولذلك أيضاً تبعات فيما يتعلق بتقييم الابتكارات في القطاع العام. وعلاوة على ذلك، سوف نبين أنه من أجل تهيئة قطاع عام مبتكِر، فإن أحد التحديات التي يجب أن تتعامل معها المؤسسات الحكومية هي الاستثمار في الربط بين قدراتها. إن تطوير الربط بين القدرات هذه يمكن اعتباره شرطاً أساسياً للابتكار في القطاع العام، ويمكن ربط الحاجة للابتكار بالحاجة لاستعادة الروابط المفقودة بين الحكومات ومجتمعاتها. إذاً، ما الآليات ذات الصلة التي تلعب دوراً مهماً في إنشاء روابط جديدة؟ هل طبيعة القطاع العام ذاته (على سبيل المثال: غياب المنافسة، والطبيعة البيروقراطية) تُشكِّل عائقاً أمام إنشاء هذه الروابط؟ هل لدى القطاع العام حوافز خاصة به (بخلاف تلك الموجودة في القطاع الخاص) تُنشِّط حركةَ الابتكار؟ وبالإضافة إلى ذلك، إذا جُعِلَ الابتكارُ في القطاع العام شرطاً ضرورياً لإيجاد تفاعلات ذات أهمية بين الحكومة والمجتمع (من حيث الروابط المفقودة والقدرة على الربط)، ما القضايا ذات العلاقة التي يمكن أن تشرح العمليات والنماذج الناجحة للابتكار في القطاع العام؟ الأجزاء التالية تتصدى لهذه القضايا.

الروابط المفقودة والقدرة على الربط:

يمكن تعريف الابتكار في القطاع العام بأنه البحث عن الأفكار والمفاهيم والتقنيات والأساليب وطرق التنفيذ والأشكال والنُّظم والإجراءات الجديدة، لإيجاد تفاعلات مثمرة بين الحكومة والمجتمع من أجل التعامل مع عدد من التحديات الاجتماعية. وعند النظر في إمكانيات القطاع العام على الابتكار، من المثير للاهتمام تشخيص أنواع التطويرات التي أسهمت في تصور البعض بأن هذه التفاعلات أصبحت عديمةَ المعنى وأسهمت في تفكيك الروابط بين الحكومة والمجتمع. وحيث إن المؤلفين أنفسهم شهدوا على عدة محاولات لإعادة الروابط بين الحكومة والمجتمع، والتي تدل على استعداد الحكومات للابتكار؛ فإنه من المفيد إلقاء نظرة فاحصة على عدد من برامج التحديث والابتكار في هذا السياق.

الروابط المفقودة: انفصال الحكومة:

العديد من التطوُّرات على مدى العقود القليلة الماضية (بعضها مجهولة وبعضها نشأت بشكل مقصود أو غير مقصود نتيجة قرارات سياسية) كان لها دور في اتساع الفجوة المتزايدة بين الحكومة والمجتمع. وقد أثار اتساع هذه الفجوة تساؤلات حول فاعلية وشرعية واستجابة الحكومات بأسلوب يشير إلى أن هناك روابط مفقودة بينها وبين المجتمع. وفيما يلي سوف نذكر بعضَ هذه التطورات، على سبيل المثال لا الحصر.

التفكك المجتمعي والتنظيمي:

لقد أسهمت عملية التخصص الاجتماعي والتنظيمي، والتمايز والتفكك في نشأة «المجتمع المتناثر» (فريسن Frissen، ١٩٩٩)، ونتج عن ذلك قطاعٌ عام متناثر. وقد أدَّى هذا التطور إلى نهجٍ جزئي، ضيق التعريف، وذاتي المرجعية، وأحادي البُعد والمنطق في التعامل مع المشاكل الاجتماعية المعقدة واحتياجات المواطنين. وهذا النهج الضيق يفشل في تقدير المشاكل والاحتياجات التي تتسمُّ بنواحٍ وعوامل مختلفة ومترابطة، وكذلك أهمية اختلاف المنطق الذي يحكمها (لوهمان Luhmann، ١٩٨٤؛ ماينتز Mayntz، ١٩٨٧؛ فيلكي Willke، ١٩٩١). ولذلك يمكن فهم حالة الاغتراب بين الحكومات والمجتمعات

وفقــاً لهابرماس Habermas (١٩٨٧) ومانهايــم Mannheim (١٩٨٠) من خلال الوظيفة المجتمعية الرشــيدة المتزايدة للمجتمع، حيث تشــغل أنظمة الإدارة العامة حيزاً كبيراً من الحياة اليومية للمواطنين.

الأزمة المزعومة للتمثيل الديمقراطي:

وعــلاوة على ذلــك، هناك أزمة مزعومــة للتمثيل الديمقراطي ومؤسســاته (مثلاً، باربر Barber، ١٩٨٤). تقوم هذه المؤسسات بدور ترسيخ وإلزام المجتمع بأسره بالقيم السياسية (قارن مع إيســتون Easton، ١٩٦٥). ويمكن وصف هذه الأزمة بأنها حالة أخرى للروابط المفقودة. بعض العلماء (مثل، باربر Barber، ١٩٨٤) يقول: إنَّ هناك انقساماً بين المواطنين والسياسة، حيث إن المسؤولين المنتَخَبين لا يمثلون إرادة الشعب، وإنهم منحازون للنخبوية.

وعلى مســتوى أعمق، يمكن فهــم أزمة التمثيل الديمقراطي عــلى أنها نتيجة لعدد من التطورات الأخرى، مثل: عملية النزعة الفردية، وانهيار «الأيديولوجيات العظيمة» في القرن التاســع عشر، والتحرر والتمكين المتنامي للمواطنين (خاصة كمســتهلكين للخدمات العامة وكمواطنين متفاعلين لديهم توقعات متزايدة)، وظهور الحركات ذات القضية الواحدة. أدت هذه التطورات إلى تعرية شرعية الادعاءات والحجج التي قدمتها الحكومات والسياســيون نيابــةً عن المواطن. ولقد انتقلت مصالــح المواطن ذاته واحتياجاته ومعتقداته الفردية إلى مركز النظام السياسي والإداري، وحتى الآن لم يكن رد فعل الحكومات مناسباً في هذا الصدد (بيكرز وآخرون .Bekkers et al، ٢٠٠٦).

العولمة:

من التطورات الأخرى ذات العلاقة التي تسهم في انفصال الحكومات عن مواطنيها هي عولمــة الحياة الاقتصادية والاجتماعيــة والثقافية. فقد تحوَّل المجتمع الصناعي إلى مجتمع شــبكات، حيث برز نظام اقتصادي وســياسي جديد مبني على تقنية المعلومات والاتصالات الحديثة المنتشرة في حياتنا الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في هذا النظام. وقد أصبح دور الدولــة أو الحكومة مضطرباً إلى حد كبير (كاســتلز Castells، ١٩٩٦). لقد كانت عمليات

التحــوُّل هذه موجودة من قبلُ ولكــن مع ازدياد سرعتها وأثرها أصبــح لها أبعاد جديدة، فقد أُجبرت الحكومات على الخضوع لتغييرات كبيرة، مثل: إنشــاء الدول التنافسية للرعاية الاجتماعية، واقتصاد معرفي مدعوم وقوي قائم على الخدمات، وإدارة جميع النتائج المترتبة على تدفقات الهجرة.

الأوربة (التوجه الأوروبي):

وبســبب التطورات التي تمَّت مناقشــتها ســابقاً، فقد أســهم التوحد الأوروبي (جزئياً) والتوسُّع في أوربة صناعة السياسات وتنفيذها في التحوُّل من الدولة القومية إلى المؤسسات الأوروبية من أجل تنســيق القضايا الاقتصادية والاجتماعيــة، وكذلك ما يخصُّ قضايا الأمن والســلامة التي تواجه الدول الأوروبية بشــكل فعَّال لم يعد من الممكن حلها على المستوى الوطني. وإلى جانب هذا التحوُّل تجاه المؤسســات الأوروبيــة فقد كان هناك تحوُّلٌ تجاه منظمات أخرى عالمية وعابرة للحدود. وقد أسهم هذا التغيير في «تهميش» الدور التقليدي للدولة، والذي كان مبنياً على حدود وســلطات قانونيــة جغرافية واضحة؛ وهو ما أدى إلى الاغتراب الذي ســبقت الإشارة إليه (فانكيرسبيرجن وفانفاردن van Kersbergen and van Waarden، ٢٠٠٤).

وفي الوقت نفسه، يبدو أن مستوى الديمقراطية لعدد من هذه المؤسسات العالمية متدنٍ إلى حد كبير. إن الانخفاض النســبي في نسبة المشــاركة في الانتخابات الأوروبية عام ٢٠٠٩ يمكن أن يُنظر إليه باعتباره مؤشراً لتدني مستوى الثقة بالمؤسسات السياسية الأوروبية لدى الكثير من الناس في أوروبا في الوقت الراهن.

ثورة الإدارة العامة القائمة على السوق:

التطور الأخير الذي ربما يكون قد أســهم في الانفصال بين الحكومة والمجتمع هو انتقال الوظائــف التقليدية للدولة والقطاع العام في تقديم الســلع والخدمات (شــبه) العامة إلى القطاع الخاص، والتوجه بشــكل أقوى نحو الســوق، (مثل: تحريــر قطاع الرعاية الصحية وســوق الطاقة). إن الافــتراض وراء هذا التطوُّر هو أنه ينبغي عــلى المواطنين أن يتصرفوا

كمستهلكين عقلانيين. ومع ذلك هناك بعضٌ من الشك حول ضرورة هذا التحوُّل في الإطار المرجعي، وأدوار المواطنين والدولة. وعلى سبيل المثال، هل يريد المواطنون بالفعل التصرف بوصفهم مستهلكين عقلانيين؟ ما مدى شفافية الأسواق المتحررة؟

لقد ظهرت مخاوف عامة وسياسية نتيجة لهذا التحوُّل فيما يتعلق بوسائل حماية المصالح العامة في هذه القطاعات المتحررة الجديدة (WRR, 2001). وعلاوة على ذلك، فإنَّ تطبيق الإطار المرجعي للقطاع الخاص على القطاع العام شجَّع على استخدام أساليب الإدارة القائمة على السوق، وكذلك مفاهيم وأدوات جديدة في الحوكمة والتنظيم، مثل: إدارة الأداء، والاستعانة بالقطاع الخاص لتقديم بعض الخدمات، والخصخصة، وتشكيل الوكالات، وإدارة الجودة والحكومة الإلكترونية (بوليت وبوكارت Pollitt and Bouckaert، ٢٠٠٠).

ربط القدرات: إعادة ربط الحكومة مع المجتمع:

هناك سعي دائم في الممارسة الحالية للإدارة العامة لاستعادة هذه «الروابط المفقودة» وإقامة صلات وتفاعلات جديدة وهادفة بين الحكومة والمجتمع، ويؤثر ذلك أيضاً على محتوى العديد من برامج وعمليات الابتكار في القطاع العام (مثل: بيكرز وآخرين Bekkers et al.، ٢٠٠٧). وسيشير هذا السعي إلى أهمية قدرة الربط في الإدارة العامة؛ ولذلك فإن أحد التحديات الرئيسية للإدارة العامة هو تطوير قدرات الربط الخاصة بها أو قدرات المجتمع والجماعات المجتمعية نفسها. ويمكن أيضاً تفسير شعبية عدد من الأفكار والمفاهيم والأدوات المؤقتة في الإدارة العامة كتعبير عن الرغبة في إنشاء روابط جديدة وضبط الروابط الحالية، أو إعادة تأسيس روابط قديمة بين المجتمع والحكومة. وعلى سبيل المثال: الدعوة للتكامل في رسم السياسات وتقديم الخدمات، ووضع الرؤى المستقبلية والقيادة الفاعلة، والنقاش حول المعايير والقيم، وظهور التوجيه الشبكي ولكن أيضاً العودة إلى المركزية، والنقاش حول الحكومة الإلكترونية والمواطنة، وأهمية المساءلة والتركيز على الحكومة الإلكترونية؛ كل هذه الأمور يمكن اعتبارها وسائل لربط الحكومة مع المجتمع أو لخلق تفاعلات ذات أهمية بين الطرفين.

خلال العقدين الماضيين وُضِعت ثلاثة برامج إصلاحية كبرى تبنتها العديد من الحكومات من أجل التصدي لعدد من التحديات الداخلية والخارجية.

الإدارة العامة التنفيذية الجديدة:

أدَّت المناقشة الدائمة عن العيوب الجوهرية في وظائف الإدارة العامة إلى حركة مضادة ذات طموحات إصلاحية. وفي أواخر الثمانينيات نشأت «الإدارة التنفيذية العامة الجديدة» (New Public Management (NPM كتسمية ذات شعبية واسعة أُطلقت على مجموعة متنوعــة من الإصلاحات في القطاع العام (هــود Hood، ١٩٩٥). وقد حدَّد بوليت Pollitt (٢٠٠٣، ص ٢٧-٢٨) ثمانية عناصر رئيسة «للإدارة التنفيذية العامة الجديدة»:

- التحوُّل في القيم والأولويات من التحويلية والمســاواة والأمن والمرونة إلى تحقيق الكفاءة والفردية، وتحديد دور المواطن بأنه «كائن اقتصادي».
- التحوُّل في نظم الإدارة من التركيز على المدخلات والعمليات إلى النتائج والمخرجات.
- التحوُّل نحو القياس والتقدير الكمي، من خلال وضع مؤشرات الأداء والنُّظم المرجعية.
- تفضيل الهياكل التنظيمية الأكثر تخصصاً و«المسطحة».
- اســتبدال العلاقات الهرمية الرسمية بين المنظمات أو داخلها بالعلاقات التعاقدية أو شبه التعاقدية.
- انتشار أوسع للأسواق أو آليات السوق لإيصال الخدمات العامة.
- التأكيد على جودة الخدمة ورغبات المستهلك.
- توســيع وتسهيل الحدود بين القطاع العام وقطاع الســوق وما يُسمَّى بالقطاع الثالث أو غير الهادف للربح.

ونتيجــة لتبنــي الإدارة التنفيذيــة العامة الجديدة مــن قِبل السياســيين وصُنَّاع القرار والباحثــين في الإدارة العامة على مدى الســنوات العشر الماضية، أصبح ما يُســمَّى بالقطاع العام مشــابهاً لقطاع الأعمال التجارية بعد إدخال المنافســة، وقياس المخرجات وأســاليب إدارة الــشركات (لوتون Lawton، ٢٠٠٥، ص ٢٣١). وقد أثَّر ذلك أيضاً على أجندة الابتكار في الإدارة العامة، واســتخدام تقنية الاتصال والمعلومات لتحقيق هذه الأهداف التحديثية. لقد أصبح الابتكار في القطاع العام من وجهة نظر الإدارة العامة التنفيذية الجديدة محاكاةً لقطاع الأعمال (لوتون، ٢٠٠٥).

الحوكمة:

ومــن التغييرات المفاهيمية المهمة في الإدارة العامة التحوُّل من «الحكومة إلى الحوكمة» (كيكرت وآخرون، ١٩٩٧؛ رودس Rhodes، ١٩٩٧؛ فانكيرسبيرجن وفانفاردن van Kersbergen and van Waarden، ٢٠٠٤؛ فريدريكســون Frederickson، ٢٠٠٥). إن الحوكمة مفهوم ذو شعبية، فهو بمثابة حاوية للكثير من البرامج الإصلاحية، ويمكن القول إن جميع تطبيقات مفهوم الحوكمة تجمعها ثلاثة عناصر مشتركة (فانكيرسبيرجن وفانفاردن van Kersbergen and van Waarden، ٢٠٠٤): أولاً، مفهوم الحوكمة يشير إلى أنظمة متعددة المراكز وليس أنظمــة أحاديــة المراكز. يفترض نهــج الحوكمة أن أفعال طائفة واســعة في الجهات العامة والخاصة وشــبه الحكومية تؤثر على المشــكلات الاجتماعية، مثــل الجريمة المنظمة والأحياء الفقــيرة في المدن الكبيرة، ويتطلب التدخل الناجح لحل هذه المشــكلات إجراءات منســقة بــين جميع هؤلاء للتغلُّــب على تحديات العمل الجماعي المتوقعــة. يفترض ذلك أن يكون لــدى الأفراد القــدرة والرغبة في تحديد الترابط والاعتماد المتبــادل بينهم (رودس Rhodes، ١٩٩٧؛ كوبنجان وكليجن Koppenjan and Klijn، ٢٠٠٤). ثانياً، تلعب الشــبكات ســواء داخل المنظمة أو خارجها دورا مهماً. تنظِّم هذه الشــبكات العلاقات بين الأفراد المســتقلين والمترابطين نسبياً. وفي هذه الشبكات يكون التسلسل الهرمي أو القيادة الأحادية أقل أهمية أو حتــى غائبة. وقد يكون للحكومة الرســمية دورٌ ولكن هذا ليس بالضرورة، وإذا كان لها دور فهــي مجــرد جهة لاعب من بــين الكثير من الأطراف، وإن كانت مــن الأطراف المهمة. ثالثــاً، التركيز عــلى العمليات الحكومية بدلًا من الهياكل الحكومــة. تتعلق هذه العمليات بالتفاوض والتركيز والتعاون بدلًا من العمليات التقليدية، مثل: الإجبار، والأوامر، والســيطرة (فانكيرسبيرجن وفانفاردن van Kersbergen and van Waarden، ٢٠٠٤، ص ١٥٢).

إنَّ أجنــدة الابتكار القائمة عــلى مفهوم الحوكمة تحاول أن تُحــدِّد المتطلبات التي يتمُّ بموجبهــا التعاون بــين مختلف القطاعــات العامة وشــبه العامة والخاصة بشــكل ناجح، وكذلك تطوير جميع أنواع الترتيبات والعلاقات الشــبكية المطلوبة للكشف عن شتى أنواع «المشكلات المستعصية» في وضع السياسات.

الحكومة الإلكترونية:

منذ ظهور وتغلغل تقنية المعلومات والاتصالات مع بداية التسعينيات على نطاق واسع في حياتنا اليومية، والحكومات تُرحِّب بالإمكانات الابتكارية لشبكة الإنترنت على وجه الخصوص لإعادة ترتيب علاقاتها مع مجتمعاتها. وقد وُصف هذا النوع من البرامج الابتكارية بـ «الحكومة الإلكترونية». وتعرِّف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD,2003) الحكومة الإلكترونية واستخدام تقنية المعلومات والاتصالات وخاصة الإنترنت، باعتبارها أداةً لتحقيق حكومة أكثر فاعلية. والفكرة الرئيسية هي أن تقنية المعلومات والاتصالات سوف ينتج عنها حكومة أفضل، وأكثر انفتاحاً، وسهلة الاتصال، وأكثر استجابة وتعاوناً وتوجهاً نحو تحقيق الطلبات من الحكومات السابقة في عصر ما قبل الإنترنت. تتيح تقنية المعلومات والاتصالات إمكانية التغلب على جميع أنواع العوائق التي تواجه العملاء. فإذا ما تم استخدامها بشكل صحيح، تصبح الحكومة متكاملةً وتعمل ككيان واحد.

وتعريف الحكومة الإلكترونية هنا هو استخدام تقنية المعلومات والاتصالات الحديثة، خصوصاً تقنية الإنترنت والشبكات من قِبل المنظمات العامة لدعم أو إعادة تعريف العلاقات (المعلومات والاتصال والمعاملات) القائمة أو المستقبلية مع «أصحاب المصالح» خارجياً وداخلياً؛ بهدف خلق قيمة مضافة (مون Moon، ٢٠٠٢؛ بيكرز وهومبورغ Bekkers and Homburg، ٢٠٠٥). ويشمل أصحاب المصلحة المواطنين والشركات والمنظمات المجتمعية والمنظمات الحكومية الأخرى وموظفي الخدمة المدنية. وبالإمكان تحقيق القيمة المضافة من خلال الأهداف التالية: زيادة إمكانية الوصول إلى الحكومة، وتسهيل جودة تقديم الخدمة، وتحفيز الكفاءة الداخلية، ودعم المساءلة العامة والسياسية، وزيادة المشاركة السياسية للمواطنين، وتحسين التعاون والعلاقات بين المنظمات.

إعادة اختراع الدولة:

وفي الوقت نفسه، فإن حركات الإصلاح الرئيسية الثلاث وبرامج الابتكار ذات الصلة لم تكن جميع نتائجها إيجابية، إذ ينبغي أخذ بعض الآثار الجانبية السلبية لهذه الحركات بعين الاعتبار؛ لأنه يمكن أن يُنظر إليها على أنها تُسهم في «الروابط المفقودة» المذكورة آنفاً.

وعلى سبيل المثال: على الرغم من أن الإدارة العامة التنفيذية الجديدة أدَّت إلى تحديثات كبيرة في الإدارة العامة المعاصرة (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD، ٢٠٠٥)، فقد أشار بعض الباحثين إلى حقيقة أن القيم الاقتصادية والوسائل، مثل الكفاءة والفاعلية، أصبحت أكثر أهميةً مقارنةً بالقيم السياسية، مثل الحرية والمساواة والأمن. وفي هذا السياق، فقد أشار بعض الباحثين إلى ظهور «الدولة الإدارية» (كلارك ونيومان Clark and Newman، ١٩٩٧)، حيث تسهم الآثار المترتبة على النهج الإداري في المشاكل الاجتماعية، وعملية الاغتراب المزعومة يتم خلالها إقصاء القيم والمشكلات التي لا علاقة لها بالكفاءة والفاعلية (رينجلينج Ringeling، ١٩٩٣). وبالإضافة إلى ذلك، فإن النقلة النوعية من «الحكومة إلى الحوكمة» تثير أسئلةً جديدة. ومن أجل خلق تفاعلات جديدة وهادفة بين أفراد الحكومة وغيرهم، لا بد من ظهور هياكل سلطة وترتيبات جديدة تتجاوز الصلاحيات النظامية التقليدية للدولة، على سبيل المثال التعاون الدولي وفوق الوطني. وفيما يخصُّ شؤون الدولة الداخلية، بالإمكان تطوير ترتيبات تعاونية جديدة تتجاوز الصلاحيات النظامية التقليدية للمؤسسات العامة داخل الدول (على سبيل المثال: الشراكات بين القطاعين العام والخاص، وهياكل التعاون الإقليمي بين البلديات) في الكثير من الأحيان من أجل تحسين فعالية الجهود الجماعية، مثل الرغبة في تحسين السلامة العامة أو التنمية المستدامة للمناطق المدنية والريفية. وفي الوقت نفسه وفي إطار ترتيبات الحوكمة الناشئة هذه، يتم اتخاذ قرارات جماعية ملزمة وممارسة السلطة. النتيجة هي أن ترتيبات الحوكمة يمكن أن يُنظر إليها على أنها نظام سياسي، ولكن ما شرعية هذا النظام السياسي الجديد الذي يتجاوز النظام السياسي التقليدي الذي تمثله مؤسسات الدولة الكلاسيكية (بيكرز وآخرون Bekkers et aI.، ٢٠٠٧)؟

الأزمة المالية في عامي ٢٠٠٨ و٢٠٠٩، التي انهار فيها النظام المصرفي المعولم واضطرت الحكومات إلى التدخل على نطاق واسع، أظهرت القيمة المضافة للحكومات لضمان الاستقرار المالي والاقتصادي والاجتماعي. وفي الوقت نفسه، أجبرت الأزمة الحكومات على فرض إجراءات تقشفية مثيرة للإعجاب على المجتمع وعلى نفسها، من أجل تمويل النفقات الهائلة التي تهدف إلى تخفيف هذه الأزمة المالية؛ وبالتالي يمكن القول: إن السياسة والمجتمع يقومان «بإعادة دور الدولة مرة أخرى» (قارن مع إيفانز وآخرين Evans et aI.، ١٩٨٥).

وهــذا يعنــي أنه في نهاية العقــد الأول من القرن الحادي والعشرين، ســوف يظهر جدول أعمال جديد لبرنامج الابتكار في القطاع العام، وسوف يتبنى بشكل أكبر الأهداف التي تمت صياغتها في جدول أعمال لشبونة (انظر الفقرة الأولى من هذا الفصل).

وحتى الآن تمت مناقشــة عدد مــن التطورات والأفكار الإصلاحيــة التي توضح طبيعة أجنــدات ابتكار القطاع العام في الماضي والحاضر. ومع ذلك، فإن مفهوم الابتكار، والابتكار في القطاع العام على وجه الخصوص، بات أمراً مفروغاً منه؛ لذا من الضرورة بمكان مناقشة طبيعة الابتكار في هذا المجال.

مفهوم الابتكار في القطاع العام:

يناقش هذا القسم مفهوم الابتكار من خلال النظر في طبيعته ومناقشة عدد من الأمثلة الابتكارية.

الابتكار بوصفه تغييراً وتعلُّماً:

يمكــن تعريف الابتــكار باعتباره شرطاً ضروريــاً لتحديث الحكومة مــن أجل مواجهة التحديــات الاجتماعيــة الجديــدة. أحــد مؤســسي نظريــة الابتــكار الحديثــة جوزيف شــومبيتر(Schumpeter, 1942)، وقد عــرَّف الابتكار بأنه عملية تدمــير إبداعي يتم فيها إيجــاد «تركيبات جديدة من المــوارد الموجودة»، في رأيه لا يمكن فصل الابتكار عن الريادة، فهــما وجهان لعملــة واحدة، ويُعرِّف الريــادة بالإرادة والقدرة على إيجــاد نماذج جديدة منافسة للنماذج المعمول بها. وفي الغالب يتمُّ تعريف الابتكار ذاته بأنه «فكرة أو ممارسة أو شيء يُنظر إليه على أنه جديد من قِبل الفرد أو الوحدة التي تتبنى هذه الفكرة» (روجرز Rogers، ٢٠٠٣؛ فاجربيرج وآخرون .Fagerberg et al، ٢٠٠٥).

ويتطلــب الابتــكار التغيير والرغبة في التعلُّم، ولكن ليس بالــضرورة أن يكون كلُّ تغيير ابتــكاراً، فضــلاً عن أن عملية التعلُّــم لا تؤدي دائماً إلى أفكار وممارســات جديدة (روجرز Rogers، ٢٠٠٣؛ أوســبورن وبــراون Osbron and Brown، ٢٠٠٥؛ فينزفيك Veenswijk، ٢٠٠٦). ويعــدُّ العامــل المهم في هذا الصــدد هو مدى الجرأة على الابتــكار؛ ما «حداثة»

التغيير الذي طرأ؟ وما هي طبيعة عملية التعلُّم التي أدَّت إلى الرغبة في التغيير؟ ويمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من الابتكار: (أ) الابتكارات التدريجية التي يمكن تعريفها بأنها تغييرات طفيفة في الخدمات والعمليات القائمة، (ب) الابتكارات الجذرية التي تؤدي إلى الطرق القائمة لتنظيم أو تقديم الخدمات وكذلك إنتاج منتجات وخدمات جديدة، (ج) الابتكارات النظامية أو التحويلية التي تُعرّف بأنها تحوُّلات كبرى تحدث - على سبيل المثال- بسبب إدخال تقنيات جديدة (مثل: محرك البخار، أو شبكة الإنترنت) (مولجان وألبيري Mulgan وAlbery، ٢٠٠٣). ووفقاً لمكدانيل (McDaniel, 2002)، من المهم أيضاً أن نميِّز بين الابتكارات التدريجية والشاملة. فالابتكارات التدريجية تحدث ضمن المنظمة بشكل تدريجي؛ وهو ما يسمح للمنظمة بالتكيُّف مع تغييرات طفيفة في بيئاتها الداخلية والخارجية. أما الابتكارات الشاملة فليست جزءاً من عمليات التكيف والتغيير الطبيعية، حيث تخلق اضطرابات كبرى ضمن القطاع الصناعي أو السياسي، وتمثِّل تقدُّماً كبيراً ومفاجئاً في المعرفة، وتُحدث تغييراتٍ كبرى. ومن المتطلبات الأساسية أن تُحدث الابتكارات تغييراً واضحاً، إذ إن الأطراف المعنية تنظر إلى الابتكارات على أنها الإقلاع عن ممارسات الماضي (أوسبورن وبراون Osborn and Brown، ٢٠٠٥).

ومع ذلك، فإن الحاجة إلى ترك الماضي والاستعداد للتغيير يفترض وجود عملية تعلُّم داخل الحكومات. ما طبيعة عملية التعلم هذه؟ وهل تُركِّز هذه العملية على صقل إنتاج ونتائج برامج سياسات محددة بالإضافة إلى الأدوات والموارد التي تُستخدم للحصول على نتائج سياسات معينة؟ أو هل تركز عملية التعلُّم (الضمني أو الصريح) هذه على الافتراضات (المفاهيمية) التي تكمن وراء إدارة وتنظيم برامج سياسات محددة (أرجيريس وشون Argyris and Schön، ١٩٧٥؛ هول Hall، ١٩٩٣)؟ كيف يتم تنظيم التغذية الراجعة بحيث يتم استخدام المعرفة والمعلومات والخبرات لتحسين البرامج القائمة أو لتطوير برامج جديدة، مع أخذ تغيرات الظروف الاجتماعية والسياسية في الاعتبار (باومغارتنر وجونز Baumgartner and Jones، ٢٠٠٢)؟ في الحالة الأولى، تشبه طبيعة عملية التعلم والتغيير التي تحدث فكرة الابتكارات التدريجية والتطورية. في الحالة الثانية، يمكن تعريف نتائج عملية التعلُّم والتغيير بأنها ابتكارات جذرية، تحويلية أو ثورية. وبالتالي فمن من الضروري دراسة ليس فقط طبيعة هذه العمليات ولكن أيضاً الظروف التي تسمح بحدوثها. والسؤال

ذو الصلة هو ما إذا كان السياق المؤسسي في القطاع العام تحديداً سياقاً مبتكِراً يدعم التجديد والتحديث؟

تصنيف الابتكارات:

هناك محاولات عديدة في الأدبيات لتصنيف الابتكارات، حيث تختلف هذه التصنيفات في بعض الجوانب وتتشابه في جوانب أخرى (شومبيتر Schumpeter، ١٩٤٢، مكدانيل McDaniel، ٢٠٠٢؛ مولجان والبوري Mulgan and Albury، ٢٠٠٣؛ فاجربيرج وآخرون Fagerberg et al.، ٢٠٠٥؛ مور وهارتلي Moore and Hartley، ٢٠٠٨؛ ويندروم Windrum، ٢٠٠٨). واستناداً إلى هذه التصنيفات المختلفة ووضعها في سياق القطاع العام، نقترح التصنيفات التالية للابتكار في القطاع العام:

- ابتكارات المنتج أو الخدمة: تركز على إيجاد خدمات أو منتجات عامة جديدة، ومن أمثلة ذلك في هولندا الرخصة البيئية المتكاملة. هذه الرخصة عبارة عن تجميع للتصاريح البيئية المختلفة التي تتعامل مع الالتزامات القانونية المختلفة، يجب أن تؤخذ في الاعتبار إذا كانت الشركة تريد بناء موقع جديد (متجر، مصنع، أو مزرعة) أو أن المواطن يريد تغيير المنزل، فيتم دمج جميع هذه التصاريح تحت مظلة تصريح واحد.
- الابتكارات التقنية: تظهر من خلال اختراع واستخدام التقنيات الجديدة، مثل استخدام أجهزة الرسائل النصية والبث الخلوي لتحذير المواطنين في حالات الطوارئ.
- ابتكارات العمليات: تركز على تحسين نوعية وكفاءة العمليات التجارية الداخلية والخارجية، مثل إعادة تصميم عمليات تقديم الخدمات (مثل، التقييم الرقمي للضرائب).
- الابتكارات التنظيمية والإدارية: تركز على خَلْق أشكال تنظيمية جديدة، إدخال طرق وأساليب إدارية جديدة وأساليب عمل جديدة. وأحد الأمثلة على ذلك هو إنشاء أنظمة إدارة الأداء لرصد نتائج البرامج السياسية أو البرامج التي تهدف إلى زيادة قدرة موظفي القطاع العام على الانتقال بين الجهات. مثال آخر للابتكار التنظيمي هو محلات الخدمة الموحدة التي توفِّر على المواطنين والشركات مجهود مراجعة العديد من الدوائر الحكومية عند التقديم على إعانة اجتماعية أو تصريح أو غير ذلك من أشكال المساندة الحكومية.

- الابتــكارات المفاهيميــة: تحدث هذه الابتــكارات فيما يتعلق بإدخــال مفاهيم أو أطُر مرجعيــة أو حتى نماذج جديدة تســاعد عــلى إعادة صياغة طبيعة مشــكلات محددة، وكذلك الحلول المحتملة لها. وعلى سبيل المثال، من الأفكار المبتكرة في إدارة المياه العدول عن الرغبة في الســيطرة على تدفق المياه من خلال الســدود أو تعميق الأنهار والقنوات، والعمل على إنشاء الخزانات التي تساعد على تخزين مياه وفيرة.
- الابتكارات في الحوكمة: موجهة إلى تطوير أشكال وعمليات جديدة في الحوكمة من أجل معالجة مشــكلات اجتماعية محددة، مثل ممارسات الحوكمة التي تحاول تعزيز قدرات الرقابة الذاتية والتنظيم الذاتي في شبكات السياسة.
- الابتكارات المؤسسية: هي تحوُّلات أساسية في العلاقات المؤسسية بين المنظمات والمؤسسات وغيرها من الجهات الفاعلة في القطاع العام، وعلى وجه الخصوص في الإدارة العامة. ومن الأمثلة على ذلك إدخال عناصر من الديمقراطية المباشرة من خلال الاســتفتاءات وانتخاب مســؤولي القطاع العام كما هو الحال في هولندا (بيكرز وآخرون .Bekkers et al، ٢٠٠٦، ص ١١-١٢).

ولكن من المهم أن نلاحظ أن هذه الأنواع من الابتكار ليست حصرية، فالأنواع المختلفة منها ترتبط مع بعضها البعض على أرض الوقع. وعلى ســبيل المثال، إدخال الإنترنت كشكل من أشــكال ابتكار التقنية تمكِّن الحكومات من إعــادة تصميم علاقات عمليات المعلومات مع المواطنين والشركات من أجل تحســين ممارسات العمل ومعالجة المعلومات (من حيث ابتكار العمليات).

المنطِقَان وسياق الإبداع في القطاع العام:

الابتــكارات في القطاع العام تختلف عن الابتكارات في القطــاع الخاص في أمرين: أولاً، أن الهــدف النهــائي من الابتكار في القطاع العام هو تحقيــق الشرعية، وهذا يتجاوز تطوير منتجات وخدمات جديدة، واستغلال الأسواق الجديدة واختراع طرق جديدة في الإنتاج من أجل تلبية الاحتياجات المتغيرة للمســتهلكين، ويتجاوز أيضاً تلبية الاحتياجات بسعر مقبول يتــم تحديــده من خلال موازنة العــرض والطلب على هذه المنتجــات والخدمات المبتكرة والجديــدة. ثانيــاً، الابتكارات في القطاع العام تختلف عن ابتــكارات القطاع الخاص إذا ما

أُخِذ في الاعتبار السياق المؤسسي الذي تنشآن فيه. فهل يلعب هذا السياق دوراً كبيراً، على الرغم من أن المنافســة التي يُنظر إليها على أنها شرط ضروري للابتكار وفقاً لبعض العلماء تؤدي إلى قطاع عام لا يكاد يبتكر؟ نرى هنا أن القطاع العام يمكن أن يُنظر إليه أيضاً على أنه قطاع مبتكر.

الابتكار بين العواقب والملاءمة:

كيف ينبغــي أن تُعطى الابتكارات والقدرات الابتكاريــة في القطاع العام قيمتها؟ يتم تنظيم أنشــطة القطاع العام حول منطقَين، ويُســتمد من كل منطــق قيم وقواعد ومعايير معينة في الحكم على طبيعة الابتكار للإدارة العامة (مارتش وأولسن March and Olsen، ١٩٨٩). الأول هــو منطــق العواقب. فبالإمكان الحكم عــلى الابتكارات من وجهة نظر ما يترتب عليها من عواقب وما يســبقها من تفضيــلات وتوقعات. والكفاءة والفاعلية تلعبان دوراً مهــماً في منطق العواقب. هل يعمل الابتكار بشــكل صحيح؟ ما التكاليف والفوائد، وكيف يتم موازنتها؟ على ســبيل المثال، يمكن استخدام تخزين البيانات الحيوية الشخصية في مكافحــة الجريمــة والإرهاب. عنــد تقييم هذا الابتكار من منطــق العواقب، يتم طرح الأســئلة التالية: ما مــدى إمكانية الاعتماد على التقنيات المســتخدمة؟ ما تكاليف قاعدة البيانــات المركزيــة، وما مدى إمكانية الوصول إلى قاعــدة البيانات هذه؟ علاوة على ذلك، فإن حركة الإصلاح المذكورة آنفاً، التي فضلت أســاليب «الإدارة العامة التنفيذية الجديدة» وكذلك الحكومة الإلكترونية، أعطت الشرعية للتغييرات التي تنادت بها اســتناداً للمكاسب المرجوة من الكفاءة والفاعلية.

ومع ذلك، يتم الحكم على الابتكارات في القطاع العام أيضاً بناءً على ملاءمتها؛ وهذا يعني وفقاً لمارتش وأولســن (March and Olsen، 1989)، مراعاة السياقين السياسي والمجتمعي المحدديــن اللذين يتعــين على الحكومــات أن تعمل فيهما. كما يشــير إلى هوية محددة للإدارة العامة (مارتش وأولسن and March Olsen، ١٩٨٩، ص ١٦٠). ويتم تشكيل هذه الهويــة من خلال البعد الســياسي، والتي يمكن تعريفها بأنها القيــم الملزِمة للمجتمع ككل (إيستون Easton، ١٩٦٥). وفي هذا التحديد الملزِم يجب أن تكون القيم المحددة والمعايير متوازنةً وفق كل موقف وســياق معين. في مثال تخزيــن البيانات الحيوية يجب ألا تؤخذ

التكاليف والفوائد في الاعتبار فحسـب، ولكن أيضاً آثـار هذا الابتكار على قيم أخرى، مثل الخصوصيـة. وعـلاوة على ذلك، في تحديـد مدى ملاءمة مثل هذا الابتـكار، من المهم أن يؤخـذ الموقف المحدد في الاعتبار، أي الظروف المحددة التي يُقبل فيها تخزين واسـتخدام البيانـات الحيوية. وهذا يشـير إلى ضرورة الموازنة بين القيـم الاقتصادية وغيرها من القيم التي تكمن وراء الابتكارات، وفي الوقت نفسه محاولة تلبية احتياجات وتحديات مجموعات معينة أو المجتمع ككل (من حيث الاستجابة). وتعتبر قدرة الحكومة على تحقيق الملاءمة من خلال سـن «قوانين» محـددة شرطاً ضرورياً لتحقيق حكومـة ذات مصداقية وشرعية. ويقصد مارتش وأولسن (March and Olsen ١٩٨٩، ص ٢٢) بالقوانين: «الأعمال المتكررة، والإجراءات، والأساليب السائدة، والأدوار، والإسـتراتيجيات، والنماذج والتقنيات التنظيمية التي يتم من خلالها بناء النشاط السياسي».

قطاع عام مبتكر، مصطلحات متناقضة:

الخاصية السياسـية للقطـاع العام تؤثِّر أيضـاً في قدرته على الابتكار. وكـما ذُكر آنفًا، الحكـم على الابتكارات في القطـاع العام لا ينبغي أن يكون مبنياً على العواقب فحسـب، ولكن أيضاً على مدى ملاءمتها. ومن أجل تحقيق المسـتوى المناسـب من الملاءمة، قامت الحكومات بسـنِّ أنواع مختلفة من القوانين للحماية القانونية للصواب، والعدالة لعمليات صُنـع القرارات (موريس Morris، ١٩٩٨). بعض العلماء يـرون أن هذه القواعد والوضع السياسي للإدارة العامة تحديداً يؤديان إلى وضع يصعِّب الابتكار، في حين قدَّم علماء آخرون حججًـا تدعم حدوث الابتكار في القطاع العام، وفيما يلي اسـتطلاع لهـذه الحجج (بيكرز وآخرون .Bekkers .et aI، ٢٠٠٦، ص ١٢-١٣).

الحجج المعارضة للابتكار في القطاع العام:

ذكـر البعض أن الابتـكار في القطاع العام هـو تناقض في المصطلحـات. وبالمقارنة مع القطـاع الخاص قد يصعب النظـر إلى القطاع العام أن يكون مبتكراً. وقد تم وضع العديد من الحجج لدعم هذا الرأي، والحجة الأكثر أهمية هي أن القطاع العام يفتقر إلى المنافسة باعتبارها شرطاً ضرورياً للابتكار. ووفقاً لشـومبيتر (Schumpeter)، فإن الابتكار (كعملية

تدمـير إبداعـي) هو حجـر الزاوية في أي نظام رأسـمالي، فلا يمكن للـشركات أن تبقى إلا إذا كانـت قادرةً عـلى إيجاد تركيبات لنماذج جديدة: منتجات جديدة، وأسـواق جديدة، وأساليب جديدة للإنتاج، ومنظمات جديدة، وما إلى ذلك (شومبيتر Schumpeter، ١٩٤٢). القطاع العام هو القطاع الذي ليس فيه منافسة، فالحكومات تحتكر إنتاج السلع والخدمات العامة وشـبه العامة، وفي بعض الحالات يكون هناك سببٌ وجيهٌ لذلك؛ لأن السوق يفشل في توفير السلع العامة.

أضـف إلى ذلك أن القطاع العام تهيمن عليه ثقافة بيروقراطية تعتبر المعايير والرسـمية قيماً مهمة، وكذلك القيم التي تشـير إلى سيادة القانون وتوفير الحماية القانونية والمساواة أمام القانون من الركائز المهمة. والمعايير والرسمية يشجعان هذه القيم؛ لأنها تُعزِّز الاستقرار والقدرة على التنبؤ. ومن ناحية أخرى، فإنها لا تُشجِّع المبادرة الفردية والمخاطرة (شومبيتر Schumpeter، ١٩٤٢، ص ٢٠٧). مـن الصعب إذاً وصف المعايير والرسـمية بأنها عمليات داعمة للابتكار، ولكن بإمكانها أن تكون خصائص مهمة للمنظمات الميكانيكية. في دراسـة معروفـة، قارن بيرنز وسـتوكر (Burns and Stalker,1961) خصائـص الهياكل التنظيمية الميكانيكية بخصائص الهياكل العضوية، وخلصا إلى أن هناك علاقة إيجابية قوية بين الطبيعة العضويـة للمنظمات والقدرة على التكيُّف والابتكار. وخصائص الهياكل العضوية هي بيئة تنظيمية مرنة ومعقدة تنظيميًّا، حيث آليات تنسيق وتواصل أفقية، ونسبة أقل من المعايير والرسمية، وبالتالي خلق المزيد من التنوُّع والمنافسة بين الأفكار. كما تم اعتبار التنوع شرطاً ضروريـاً للابتـكار، فمن خلال التنوُّع يصبح البحث عن «تركيبـات جديدة» ممكناً. حتى أن (سـكوت Scott، ١٩٩٨) يقول إن الدولة ومؤسسات الدولة بشكل عام لا تحب التنوُّع، وتعتبره تهديدًا لسـيطرتها، فتقوم بالقضاء عمداً عـلى التنوُّع في الحلول التي يتم تطويرها محليًّا للتصدي للمشـاكل المستعصية، بالإضافة إلى تدمير الذكاء والحكمة المحلية والكامنة التي استُخدمت لتطوير هذه الحلول.

وعـلاوة على ذلك، فـإن الطبيعة السياسـية لـلإدارة العامـة، والمتجـذرة في التمثيل الديموقراطي، قد يُنظر إليها على أنها عائقٌ للابتكار. وقد طُرحت ثلاثة أسباب لذلك: أولاً، الطبيعة الديمقراطية والسياسية للإدارة العامة تعكس في الكثير من الحالات ثقافة التنازلات، حيث يتم التوفيق بين قيم سياسية وأطروحات وعقلانيات مختلفة. ومن الصعب تعريف

هذه التنازلات بأنها ابتكارية؛ لأنها تتسم بطابع تدريجي أشار إليه لندبلوم (Lindblom, 1959) في وصفه لصُنع السياسات باعتبار «علم المواءمة أثناء التنفيذ». والسبب الثاني هو النظرة السلبية والتقييم السلبي للمخاطرة. يُنظر إلى الثقافات البيروقراطية والسياسية على أنها ثقافات محافظة وتتجنب المخاطر (فانجونستيرن Van Gunstern، ١٩٧٦)، وإضافة إلى ذلك، فإن بيئة الثقافة البيروقراطية والسياسية أصبحت فيها المساءلة السياسية والعامة قضيةً حساسة جدًّا ومحفوفة بالمخاطر (لا سيما في ظل وسائل الإعلام المتابعة بشدة لأعمال السياسيين ومديري القطاع العام)؛ وهو ما أضعف الحوافز الطبيعية للمخاطرة والبحث عن «تركيبات لنماذج جديدة». والسبب الثالث هو بناء التوجهات السياسية على المدى القصير (فانجونستيرن Van Gunstern، ١٩٧٦). وقد أكد دراكر (Drucker, 1985) على أهمية «الابتكار والريادة الممنهجة»؛ وهو ما يعني أن المنظمات يجب أن تطوِّر منظورًا على المدى الطويل نحو هدف محدد، وبشكل منهجي لكيفية تحريك الموارد الداخلية والخارجية، مثل المعرفة والأشخاص والأموال، من أجل البحث عن «تركيبات لنماذج جديدة»؛ مما يُهيِّئ الظروف المناسبة للابتكار. الاستثمار في الأبحاث والتطوير وإنشاء إدارات للبحوث والتطوير تعدُّ أمثلةً على الابتكار الممنهج، ولكن هذا التوجه على المدى الطويل غير موجود في الإدارة العامة. فالسياسة تتسم بتوجهات قصيرة المدى، وتركز على كسب قلوب الناخبين (المحتملين) وجماعات المصالح من خلال «المكاسب السريعة». وقد كان هذا هو السبب في شك شومبيتر (Schumpeter، ١٩٤٢، ص ٩٣) حول طبيعة الابتكار في القطاع العام ودور الديمقراطية في ذلك.

الحجج المؤيدة للابتكار في القطاع العام:

ومع ذلك، مَن يراقب ممارسات الإدارة العامة سوف يلاحظ أن هناك في الواقع عدداً كبيراً من الابتكارات. ومن خلال رصد وجهات نظر مختلفة وجديدة عن دور وموقف الحكومة فيما يتعلق بتوجيه التطوير المجتمعي (من حيث أساليب الحوكمة)، والأساليب التي قامت بها الحكومة لتنظيم نفسها خلال العقود الخمسة الماضية، والأساليب التي قامت بها الإدارة العامة بعرض جميع أنواع أنظمة الجودة والميزانيات وإدارة الأداء، والطريقة التي يشارك فيها المواطنون في عملية صُنع السياسات، والطريقة التي تحاول من خلالها الإدارة العامة

تحســين عملية تقديم الخدمات، والطريقة التي يتــمُّ من خلالها توظيف تقنية المعلومات والاتصــالات؛ إن كلَّ ذلك يدل على عملية «تدمــير إبداعي» ملحوظ. ولكن من أجل رؤية هــذه التغييرات، يجب اســتخدام منظور آخر عن الابتكار. من المهــم التحوُّل من المنظور المهيمن الثوري عن الابتكار إلى منظور أكثر تدرُّجاً، يتكون من سلسلة طويلة من الخطوات الصغــيرة تؤدي في النهاية إلى تغييرات جذرية (زوريدس وترمير Zouridis and Termeer، ٢٠٠٦). هذه التغييرات الجوهرية لا يمكن ملاحظتها إلا بعد مرور بعض الوقت.

هنــاك حجــجٌ أخرى تدعم فكرة أنه مــن طبيعة القطاع العام أن يكــون قطاعاً مبتكراً (زوريدس وترمير Zouridis and Termeer، ٢٠٠٦). التطورات التي تشهدها بيئة الإدارة العامة، مثل: العولمة، والفردية، والتجزئة، والحوســبة (انظر- على ســبيل المثال - أوزبورن وبراون Osborne and Brown، ٢٠٠٥)، فضلاً عن المشــكلات السياسية والعامة التي تنبع منها، لا يمكن وصفُها بأنها مســتقرة وبســيطة، إذ إنها تولِّد ما يكفي من التعقيد والنشاط؛ وهــو مــا يجبر الحكومة عــلى البحث عن إجابات وأســاليب جديدة. المشــكلات البيئية، والمشــكلات المتعلقة بالعدالة الاجتماعية في المدن، ومكافحــة الجريمة والإرهاب، والتنمية الاقتصادية في المناطق، وارتفاع نســبة السكان المسنين فيما يخصُّ توفير الفوائد الاجتماعية، والاندماج الاجتماعي والاقتصادي للأقليات العرقية؛ كلها أمثلة على «مشكلات مستعصية». والطريقة المتبعة لترجمة هذه المشــكلات الاجتماعية إلى مشكلات سياسية وعامة، بالإضافة إلى الطريقــة المتبعة لطرح الحلــول واتخاذ الإجراءات؛ كلُّ ذلــك يخلق ضغوطاً دائمة على المؤسسات الحكومية. إن الاضطرابات الناشئة عن هذه الضغوط هي في الكثير من الحالات حافــزٌ مهمٌّ للبحث عن تركيبات لنماذج جديدة هدفها الابتــكار؛ لأنها قد تؤدي في النهاية إلى تغييرات في التصويت الانتخابي وتغييرات في التحالفات السياســية. الانتخابات، واهتمام وســائل الإعلام، والتمكــين المتزايد للمواطنين لرفع أصواتهم واتخــاذ إجراءات عندما تكون مصالحهم على المحك؛ كلُّ هذه الأمور تضع الحكومة تحت الضغط للابتكار.

ضغــوط الابتــكار والبحث عن تركيبات لنــماذج جديدة هو أيضاً نتيجــة للتعددية في المنطق في الإدارة العامة. ويمكن فهم مشــكلات وَضْع السياســات من حيث الصراع الدائم بــين طروحات عقلانية مختلفة (ســنيلين Snellen، ١٩٨٧). ويمكــن التمييز بين العقلانية السياســية (التركيز على الأســئلة «من يحصل على مــاذا؟ وكيف؟ ومتــى؟»)، والعقلانية

القانونية (التأكيد على أهمية «سـيادة القانون»)، والعقلانيـة الاقتصادية (أهمية الكفاءة في تحديـد التكاليف والفوائـد)، والعقلانية المهنية/العلمية/التقنيـة (وضع القيم المتعلقة بالمعرفة المكتسـبة مهنياً وعلمياً، وبناءً عـلى المعايير المهنية والنظريات المهنية للعمل، على سبيل المثال). إنَّ الاضطرابات الناتجة عن المواجهات بين هذه القيم بإمكانها أن تخلق نوعاً من العملية الجدلية يتمُّ من خلالها التوصل إلى حل وسط بين هذه القيم في مستوى أعلى؛ ومن ثَمَّ إيجاد تركيبات لنماذج جديدة لتعريف المشكلة وإستراتيجيات حلها.

ويشـير الابتكار أيضـاً إلى طرق جديدة في «التأطير والتسـمية»، وبالتالي خلق خطابات جديدة، وإدخـال مفاهيم توعوية جديدة، وفتح المجال للبحث عن حلول مبتكرة للتغلب عـلى الصراعات بين هذه العقلانيـات. يمكن اعتبار الابتكار في اللغة والبلاغة إسـتراتيجية ابتكاريـة مهمـة في الإدارة العامـة؛ لأن اللغة والبلاغة أدوات مهمـة وقوية جدًّا في الإدارة العامة لإنشـاء تحالفات جديدة تدعو إلى أُطر مرجعية جديدة (فان تويست van Twist، ١٩٩٤؛ سـتون Stone، ٢٠٠٣). وأحـد الأمثلة على هذا النوع مـن الابتكار المفاهيمي هو مفهوم الاستدامة، الذي يحاول الجمع بين القيم الاقتصادية والبيئية.

وثمة عامل آخر يزيد من الطابع الابتكاري للإدارة العامة هو التقارب بين القطاعين العام والخـاص؛ وهو ما يُحفِّز على التبنـي المتزايد لمفاهيم القطاع الخـاص في النواحي الإدارية والتنظيميـة والتقنية من قِبـل منظمات القطاع العام. وعلاوة على ذلك، فإن مؤسسـات القطاع العام أصبحت أكثر حرصاً على التعلُّم من بعضها البعض مع ازدياد شعبية الدراسات المقارنة والدراسات لأفضل الممارسات؛ لذلك فإن التعلم عن طريق التبني أو محاكاة أفضل الممارسـات في القطاع الخاص وفي مؤسسات القطاع العام الأخرى، يمكن أيضاً أن يُنظر إليها على أنها ممارسات ابتكارية فاعلة (بوليت وبوكارت Pollitt and Bouckart، ٢٠٠٠).

الابتكار في القطاع العام كقدرة على الربط: بعض القضايا ذات العلاقة:

تمت مناقشة العديد من العوامل في السابق التي يتأثر فيها الابتكار في القطاع العام.

وللحصـول على نظرة عامة تركز بشـكل أكبر على النواحـي الإدارية التي تناقش - على سـبيل المثال - تأثير البيئة وهيـاكل وثقافات المنظمات، يرجى مراجعة أوسـبورن وبراون (Osborne and Brown, 2005). أمَّـا هـذا القسـم فيحيـل إلى عدد مـن القضايا التي

نُوقشــت مؤخرًا، والتي تفيد في توفير المعلومات الأساسية والخلفية اللازمة عند قراءة بقية فصــول هذا الكتاب، مع أنه من الصعب توفير خلفية كاملة هنا. وكذلك فإن القضايا التي ســوف يتم تناولها هنا تشــير بشكل آو بآخر إلى أن العديد من محاولات الابتكار في القطاع العام تتعامل مع مسألة إقامة روابط جديدة أو إعادة روابط مفقودة، والرغبة والقدرة على إقامة هذه الاتصالات.

بيئات الابتكار:

فكرة اســتنبات مشــاتل داخلية للابتكار (التقني في الغالب) مفهوم معروف في القطاع الخاص تمَّت الإشــارة إليه كذلك بــــمسمَّى «بيئات الابتكار» (كاستلز Castells، ١٩٩٦، ص ٣٦). وقــد بينت التجربة العلمية أن الابتكار التقني لا ينشــأ من خلال حدث معزول؛ بل يعكس حالةً معينةً من المعرفة، وبيئة مؤسسية صناعية محددة، وتوافر مهارات معينة من أجل تحديد المشــكلات وحلها، وعقلية اقتصادية تضمن فعالية التكلفة لتطبيقات محددة، وشــبكة من المنتجين والمســتخدمين الذين يمكنهم إيصال تجربتهم بشكل تراكمي، والتعلُّم عن طريق الاســتخدام والممارسة. وقدرة واســتعداد الأفراد المعنيين على التعاون والتواصل وتبادل الأفكار والمعرفة والخبرات والمعلومات على نحو يتجاوز الحدود التنظيمية التقليدية، وكذلك تبادل الموارد المهمة مثل الموظفين، أمرٌ ضروريٌّ في «بيئات الابتكار» هذه.

هذه الرؤية مهمة لبرامج ابتكار الحكومات من ثلاث نواحٍ: أولاها، عندما يدعم واضعو السياســات والمديرون داخل المنظمات الحكومية الابتكارَ باعتبــاره قيمةً اجتماعية مهمة، فعليهم أن يسألوا أنفسهم: كيف يمكنهم تهيئة الظروف لظهور وتعزيز «بيئات الابتكار»؟ يعــدُّ دورهم أقرب لبنــاء البنية التحتيــة، وبالتالي توفــير البنية الاقتصاديــة والاجتماعية والثقافية والتعليمية والمادية والتقنية والبيئية لتأسيس هذه «البيئات» بمفردهم وبالتعاون مــع أصحاب المصلحــة الآخرين. ثانيتها، من أجــل تلبية عدد من التحديــات المجتمعية، فمن المهم أن نفهم أن هذه «البيئات» تظهر من خلال إنشــاء شــبكات السياســة. ويمكن وصف شــبكات السياسة بأنها أشكال مرنة من التعاون بين أصحاب مصالح مستقلين ولكن مترابطون في القطاع العام والخاص وشــبه العام، وتهدف إلى إيجاد تعريف ونهج مشــترك ومبتكر نحو مشــكلات سياسات محددة (كوبنيان وكلين Koppenjan and Klijn، ٢٠٠٤).

ثالثتها، من المثير للاهتمام أن نرى كيف أن خصائص «بيئات الابتكار» تتطابق مع الخصائص والعوامل التي تمَّ وصفها في القسم السابق حول ما إذا كان القطاع العام المبتكر هو تناقض في المفاهيم أو إذا كان واقعاً مشــهوداً. أيــن موقع هذه «البيئات» في الإدارة العامة؟ هل الموارد اللازمة متاحة، وهل يجري التشــارك فيها؟ هل هناك موقفٌ منفتحٌ تجاه «التجربة والخطأ»؟

الانفتاح والتنوُّع:

فيــما يتعلق بـ «بيئات الابتكار»، من المهم أن ننظــر إلى عملية الابتكار التي تحدث في هذه البيئات. في أدبيات القطاع الخاص، تمت صياغة هذه العملية مؤخراً بوصفها «الابتكار المفتــوح». ومن الأفكار النموذجية «للابتكار المفتــوح» أن الابتكار ليس بالأمر الذي يمكن أن يُنســب إلى شــخص (رائد الأعمال) أو إلى منظمة بحث وتطوير أو قســم، ولكنه يُنسب إلى تبادلات حــرة وتفاعلية للمعرفة والمعلومات والخبرات التــي تناقش الأفكار والمفاهيم الجديدة وتضعها تحت الاختبار لإثباتها في الشبكات الداخلية والخارجية للمنظمات، والتي غالباً ما تكون متشابكة (فون هيبل von Hippel، ١٩٨٨؛ تشيزبرو Chesbrough، ٢٠٠٣).

يشير الانفتاح إلى عدم وجود حدود للتدفُّق الحر للأفكار والمعرفة والمعلومات والخبرات. وعــلاوة عــلى ذلك، فإنه يتضمن وجود ثقافة منفتحة وســياق آمن يســمح بـــ «التجارب والأخطــاء»، «والتأمل»، «والتعلُّم» دون مخافة العقــاب لارتكاب الأخطاء أو لعدم تحقيق النتائج. الانفتاح أيضاً يشير إلى توافر مجموعة متنوعة من وجهات النظر المختلفة، وهيئات مختلفة من المعرفة التي يمكن استخدامها والاختلاف معها، وهو يشير إلى مساحة أو شبكة حرة وغير رسمية، لا يوجد فيها العديد من القيود المفروضة لتطوير أفكار ومفاهيم جديدة ومبتكرة. والابتكار غالباً ما يحدث في «المساحة الرمادية» غير الرسمية الواقعة بين المنظمات الرســمية (نوتبوم Nootboom، ٢٠٠٦). ومع ذلك، فإن تنظيم وتضمين هذه المســاحات الحرة مهمٌّ لتحقيق واعتماد الابتكار في المنظمات والمؤسسات الرسمية القائمة (إيديلينبوس Edelenbos، ٢٠٠٥). هذا الاعتماد والنشر للابتكار غالباً ما يشــمل ضمان أن يكون هناك توازنٌ دقيق بين «الاستكشــاف والاســتغلال» (مارتش March، ١٩٩٩). «الاستكشاف» هو

البحث والاكتشاف والإبداع والابتكار، كذلك يتضمن تباينات ومخاطرة وتجارب، فهو يؤدي في بعض الأحيان إلى اتجاهات واكتشافات جديدة ومهمة. أما «الاستغلال» فيشير هنا إلى صقل وتنميط وإنتاج وتنفيذ المعرفة، ويتضمن خياراتٍ وكفاءةً واختياراً وموثوقيةً. وعادة ما يؤدي إلى تحسينات ولكن في كثير من الأحيان لا يخضع لتغييرات جوهرية في التوجُّه. الابتكار يعني إيجاد توازن جيد بين الاستكشاف والاستغلال: «هناك حاجة إلى كلٍّ مِن الاستكشاف والاستغلال [...]، إذ لا يمكن تحقيق مكاسب الاستكشاف العرضية دون استغلال الاكتشافات. والاستغلال يصبح زائفاً دون استكشاف اتجاهات جديدة» (مارتش March، ١٩٩٩، ص ٥).

التنويع مهمٌّ أيضاً من منظور آخر، فالتنويع يشير أيضاً لتقارب أو انفتاح شبكات السياسة عند النظر في عدد وكثافة العلاقات التي يتمُّ إقامتها داخل بيئات الابتكار، وهذا مبني على فكرة غرانوفيتر (Granovetter, 1973) عن «قوة الروابط الضعيفة». والمقصود هو أن الأفكار الابتكارية الجديدة لا تأتي من الأفراد الذين يوجدون داخل الشبكة. الأفراد الغرباء نسبياً، الذين لديهم ارتباطات طفيفة مع اللاعبين الرئيسيين في الشبكة، هم في الكثير من الأحيان مصدر أكبر للابتكار من الأفراد الذين لديهم علاقات قريبة ووثيقة مع بعضهم البعض. فالأفراد الذين يعرف بعضهم بعضاً جيداً قلما يتفاجؤون من الأفكار والرؤى الخاصة بهم، فقد سبق لهم مشاركة ومعرفة هذه الأفكار مع بعضهم البعض. أما الأفراد الذين لا يعرف بعضهم بعضاً جيداً؛ لكونهم يكادون أن لا يلتقوا مطلقاً، فيمثلون في الكثير من الأحيان المصدرَ الأمثل للرؤى والأفكار ووجهات النظر الجديدة. ولكن اجتماع الناس في محيط الشبكة وفي وسطها لا يحدث تلقائياً، في الكثير من الأحيان يتطلب الأمر إدارة نشطة (الأنشطة التي تتجاوز الحدود، انظر المناقشة التي تتبع) من أجل تنظيم نقاط التواصل (إيديلينبوس وكلين Edelenbos and Klijn، ٢٠٠٦).

الثقة ورأس المال الاجتماعي:

نظراً لأهمية الطابع الشبكي لجميع أنواع «بيئات الابتكار» في القطاع العام بين المنظمات أو داخل المنظمات، فمن القضايا المهمة الأخرى جودة العلاقات بين الأفراد المعنيين. فلن يحدث تدفُّق حر للأفكار والمعرفة والخبرات إذا خشي الأفراد من أن المعرفة والمعلومات

التي يقدمونها سوف تُستخدَم ضدهم بطريقة تضرُّ مصالحَهم، وبالتالي يُولَى اهتمامٌ خاص لمصداقية العلاقات بين الأفراد المعنيين ورأس المال الاجتماعي الحاضر في هذه الشبكات (بوتنام Putnam، ١٩٩٣، ٢٠٠٠؛ فوكوياما Fukuyama، ١٩٩٥؛ نوتبوم Nooteboom، ٢٠٠٢). وقد عرَّف فوكوياما (Fukuyama ١٩٩٥، ص ٢٦) الثقة بأنها «ما يتوقعه المجتمع من أعضاء المجتمع الآخرين من سلوكيات تتصف بالصدق والتعاون المعتاد بناءً على الأعراف المشتركة بينهم [...]، وهذه المجتمعات لا تحتاج إلى تنظيم تعاقدي وقانوني كبير للعلاقات التي بينها؛ لأن الإجماع الأخلاقي المسبق يعطي أعضاء المجموعة [...] أساساً للثقة المتبادلة».

إن العديد من الدراسات وجدت أن علاقات التنسيق والتعاون القوية والمستقرة بين المنظمات هي سرُّ نجاح ابتكار المنتجات (ماسكل Maskell، ٢٠٠٠، ص ١١٣). والاستنتاج الناشِئ من هذه الدراسات هو أن عملية الابتكار والتعلُّم تتمُّ من خلال تفاعلات بين هيئات المعرفة التابعة لمنظمات مستقلة تهدف للتنافس، ولكن عندما تكون تحرُّكات السوق هي الدافع الوحيد لهذه التفاعلات فقد لاحظت الدراسات ثبوت عدم قدرة هذه التفاعلات على نقل المعلومات النوعية المطلوبة لتطوير منتجات جديدة في التفاعل بين الشركات بسبب التوزيع غير المتكافئ بين البائع والمشتري في الخصائص الرئيسية للمنتج المعروض للبيع (ماسكل Maskell، ٢٠٠٠، ص ١١٣). هذه الإخفاقات وغيرها من إخفاقات السوق، لا يمكن التغلب عليها إلا إذا أعطيت ترتيبات التبادل المستقر المبني على الثقة الأولوية على علاقات السوق المفتوحة (ماسكل Maskell، ٢٠٠٠، ص ١١٣). وبالتالي فالثقة هي العنصر الذي يميِّز العلاقات بين المنظمات عندما يكون كلٌّ منهم واثقاً من أن قيمة جميع التفاعلات المتوقعة مع الآخر تفوق الفوائدَ المحتملة لإنهاء العلاقة بين الطرفين (ماسكل Maskell، ٢٠٠٠، ص ١١٣).

وفي هذه الأيام يجري تقديم المزيد والمزيد من الأدلة العلمية على أن الثقة تؤدي إلى نتائج أفضل في عمليات صنع القرار المعقدة (إيديلينبوس وكلين Edelenbos and Klijn، ٢٠٠٧). فالكثير من معلومات اليوم متخصصة ويصعب مشاركة الآخرين فيها، فهي معلومات ضمنية تأتي من خبرات الأشخاص أو المنظمات (أجزاء)، ولكن التعلُّم وإيجاد حلول جديدة لمشكلات معقدة يتطلب أن تتبادل المنظمات هذه المعلومات المتخصصة والقدرات. وفي الحالات التي تتوفر فيها الثقة، سيكون هناك مستويات أعلى لتدفُّق المعلومات،

كما أن الاستعداد لتبادل المعلومات سوف يكون أكبر أيضاً. والنتيجة سوف تكون ازدياداً في القدرة على حل المشكلات (انظر زاند Zand، ١٩٧٢؛ دويتش Deutsch، ١٩٧٣؛ لوندفال Lundvall، ١٩٩٣)، وبالإمكان تطبيق المنطق نفسه على تحفيز الابتكار. من وجهة نظر اقتصادية، فإن المشاركة في الابتكار نشاطٌ محفوفٌ بالمخاطر (لوندفال Lundvall، ١٩٩٣). لا أحدَ يعرف ما هي النتيجة المحتملة، وهل الجهود المبذولة لإيجاد منتجات مبتكرة أو حلول مبتكرة للمشكلات سوف تكون ناجحة. كما أنه من شبه المستحيل إنشاء آليات رقابية كافية ضد السلوك الانتهازي من قِبل الأفراد الآخرين؛ لأنه لا أحدَ يستطيع أن يعرف مسبقاً ما نوع السلوك الانتهازي الذي سوف يُحتاج إلى الحماية منه. وجود الثقة يُسهِّل الابتكار؛ لأنه يقلل من نسبة عدم اليقين بشأن السلوك الانتهازي، ويزيد من الشعور بأن الأفراد الآخرين سيتعاملون بحُسن نية في البحث عن الحلول المبتكرة (زاند Zand، ١٩٧٢؛ نوتبوم Nooteboom، ٢٠٠٢). وتوفير الثقة المستمرة ينتج عنه مناخ محلي يعزِّز تبادل المعلومات المهمة من أجل الابتكار (ماسكل Maskell، ٢٠٠٠، ص ١١٤-١١٥).

القيادة وتخطي الحدود:

في تعريف شومبيتر (Schumpeter, 1942) للابتكار باللغة الألمانية (تنفيذ تركيبات لنماذج جديدة)، يولي اهتماماً خاصاً للفكرة التي تدلُّ على الإرادة والقدرة على إيجاد وتنفيذ الابتكارات. في منظور شومبيتر كان الريادي يُجسِّد هذه الإرادة لتحقيق النجاح. وقد يُنظر إلى القيادة باعتبارها إحدى الركائز الأساسية للابتكار؛ لأنها تلعب دوراً مهماً في تغيير الوضع الراهن والسير في اتجاه جديد؛ ومن ثَمَّ نرى أنَّ هناك علاقة قوية بين الابتكار والقيادة التحويلية (بيرنز Burns، ١٩٧٨؛ باس وأفوليو Bass and Avolio، ١٩٩٤). خصائص هذا النوع من القيادة هي: أنَّ القادة يجب أن يكونوا قادرين على إيجاد وإيصال رؤية واضحة تُلهم وتُوحِّد الصفَّ، ومن ثَمَّ تغيير تصوُّرات وقيم الآخرين؛ وأنهم يجب أن يكونوا قادرين على التعامل مع المقاومة والشكوك، وبالتالي التغلُّب على جميع أنواع العقبات؛ وأنهم ينبغي أن يكونوا قادرين على خلق تحالف من الراغبين؛ وينبغي أن يكونوا قادرين على خلق السياق المناسب للتغيير.

وفي الآونة الأخيرة، وأيضاً فيما يتعلق بأهمية الشبكات أو «بيئات الابتكار»، يُولى المزيد

مــن الاهتمام لنوع آخر من القيادة، والتي يمكن أن تُفهم في إطار «التجســير بين الحدود» و«الوساطة». وقد قام لايفر وديلبك (Leifer and Delbecq ١٩٧٨، ص ٤٠-٤١) بتعريف المعنيين بتجسير الحدود بأنهم «الناس الذين يعملون في محيط أو حدود المنظمة، ويؤدون مهــامَّ المنظمــة، ويربطون المنظمة مع عناصر خارجها». هــؤلاء المديرون يقومون بتحفيز التفاعلات بين الناس عند تقاطعات منظمات مختلفة في مساحات غير رسمية، حيث تُقابل وجهات نظــر وقيم ومعلومات (متباينة)؛ وهو ما يؤدي إلى الابتكار. العناصر الواقعة على حــدود المنظـمات بإمكانها أن تكون مفيدةً في إيجاد أرضية مشــتركة، والعناصر الحدودية توفِّر لغة مشتركة تسمح لتمثيل مجالات محددة من المعرفة في هيكل وشكل معروف لدى الأطراف في الجانب الآخر من الحدود (كارلايل Carlile، ٢٠٠٢). إنها توفِّر وسيلة ملموسة للتعــرُّف على الاختلافات والتبعيات عــبر الحدود للحصول على تصــوُّر أعمق لوجهة نظر الذات (كارلايل Carlile، ٢٠٠٢). هذه العناصر الحدودية تصبح «منتجات ملموســة [...]، مثل وســائل اتصال متواجدة في عدة عوالم اجتماعية متقاطعة تلبي المتطلبات المعلوماتية لكل منها» (ستار وجريزمير Star and Griesemer، ١٩٨٩، ص ٣٩٣). والعناصر الحدودية هذه، مثل الرؤية في القيادة التحويلية، لها معانٍ مختلفة في عوالم اجتماعية مختلفة، ولكن هياكلها متشــابهة مع الهياكل في العوالم الأخرى بشــكل يســمح بمعرفتها من قِبل أكثر من طرف. إنشــاء وإدارة العناصر الحدودية يعتبر عمليةً أساســية في تطوير وصيانة الاختلاف والتماسك في تقاطعات العوالم الاجتماعية (ستار وجريسمير Star and Griesemer، ١٩٨٩، ص ٣٩٣). وهذا الجمع بين وجهات نظر مختلفة وجديدة يمكن أيضاً أن يُطلق عليه «منطق الهيكل الشــامل» (بيرت Burt، ١٩٩٢)، والتي تشــير إلى جَلْــب معلومات جديدة ومعرفة جديدة، وبالتالي أفراد جُدد ووضعهم بين شبكة موجودة من الأفراد (أو حتى شبكات) سبق انفصالهم عن الأنشــطة في الشــبكة المحددة؛ ومن ثَمَّ تعزيز التنوُّع في الشبكة، وهذا ما تمَّ تحديده فيما سبق كشرط مهم للابتكار (شولر وآخرون .Schuller et al، ٢٠٠٠).

في دراســة الإدارة العامــة يتمُّ الكشــف عن هذه الــرؤى وخصوصــاً في نظرية ترتيب الأولويــات، حيث يمكــن تعريف الابتكار بأنه القدرة على فتح نافذة السياســات. الإطلاق الناجــح لسياســة التغيير (أو من منطلق هذه الدراســة - الابتكار) هــو نتيجة لفتح نافذة عــلى التفاعل بين تيارات مختلفة، فيتم ربط الحلول المقترحة في الآونة الأخيرة مع مشــكلة

معينة، في حين ينتهز رواد السياسات الفرصة لتغيير جدول أعمال صُنع القرار في ضوء تقبُّل سياسي متزايد لمناقشة تعريفات وحلول بديلة للمشكلة (كينجدون Kingdon، ١٩٩٥). وقد وصف كينجدون (١٩٩٥، ص ١٧٩) رواد السياسات كنشطاء داعمين لديهم الاستعداد لاستثمار مواردهم (الوقت، والطاقة، والسمعة، والمال) في سبيل تعزيز موقف معين في مقابل مكاسب مستقبلية متوقعة، سواء كانت منافع مادية أو هادفة أو تضامنية. فما هي صفات هؤلاء الرواد؟ لديهم الخبرة، ولديهم القدرة على التحدُّث باسم الآخرين، وهم معروفون بعلاقاتهم ومهاراتهم التفاوضية؛ الأمر الذي يمكِّنهم من التصرُّف كوسيط والوصول إلى جهات اتصال وشبكات أخرى وجديدة، كما أنهم مثابرون (كينجدون Kingdon، ١٩٩٥، ص ١٨٠-١٨١). ولكن الصفة الجوهرية ليست قدرتهم على الربط بين الأفراد والاهتمامات فحسب، بل معرفة تحديد الوقت المناسب لذلك.

التباعُد والتقارُب بين الابتكارات:

ثمة مسألةٌ أخرى ذات صلة هي انتشار وتبني الابتكارات في القطاع العام. على الرغم من أن هناك قدراً كبيراً من الأدبيات عن الانتشار والتبني في القطاع الخاص (لنظرة عامة، انظر روجرز Rogers، ٢٠٠٣)، لم يُولَ إلا القليلُ من الاهتمام بموضوع انتشار الابتكار في القطاع العام (كورتلاند وبيكرز Korteland and Bekkers، ٢٠٠٨)، مع استثناء في الأدبيات المتعلقة بنقل مفاهيم السياسات (دولويتز ومارش Dolewitz and Marsh، ٢٠٠٠). بالتالي من المهم تحديد العوامل التي تؤدي إلى انتشار الابتكارات في القطاع العام، وتحديد العوامل المتصلة بالسياق السياسي لهذه الابتكارات. وقد أظهر كورتلاند وبيكرز (Korteland and Bekkers, 2007) أنه إلى جانب الخصائص الوظيفية للابتكار (من حيث، على سبيل المثال، التميز النسبي، قابلية المعاينة، التوافق، إمكانية التجربة، وإعادة الاختراع)، فإن التوقيت (إشارة إلى وجود فرص في السياسات والتركيز على الأحداث التي تخلق فرصاً جديدة) وجوانب المحاكاة مهمة.

معرفة أنماط انتشار الابتكارات مثيرٌ للاهتمام أيضاً فيما يتعلق بفرضيتين للتقارب. هل هناك تقارب في طريقة اعتماد الابتكارات بين منظمات مختلفة داخل الإدارة العامة

الوطنيــة، وكذلك بين الأنظمة الإدارية الوطنية المختلفة (مثل، بوليت وبوكارت Pollit and Bouckaert، ٢٠٠٠)؟ أيضــاً هــل هناك تقارُب بين القطاعين العــام والخاص عند النظر في تبنــي مفاهيم وأســاليب الإدارة الخاصة في القطاع العام؟ كيــف يمكن فهم عملية التقارب هــذه، إن وُجدت؟ هل نزعة «التماثل» (isomorphism) التي أشــار إليها ديماجيو وباول (DiMaggio and Powell, 1991) موجــودة حقاً؟ ويشــير التماثــل إلى نمط مقيد تعتمد مــن خلاله المزيد والمزيد مــن المنظمات ابتــكاراً معيناً، إما عن طريــق الإجبار أو ضغوط الأقران والمجتمع أو التقليد؛ الأمر الذي يؤدي إلى وَضْع يصبح فيه هذا الابتكار أداةً رســمية للعمليات. ولكن من خلال استقراء أدبيات «سياسات الابتكار ونقلها»، تظهر كذلك إمكانية «التطبيق المتعدد»، التي تشير إلى تفسير سياسة الابتكار بشكل معين لكي تتناسب مع سياق معين؛ وهو ما يؤدي إلى أنماط مختلفة من الابتكار نفسه (موسبيرجر Mossberger، ٢٠٠٠).

مبررات هذا الكتاب: رؤية ونظرة عامة:

لقــد حاول هذا الفصــل التمهيدي بيــان أن التحديات للابتكار في القطــاع العام فيما يتعلــق باحتياجات مؤسســات القطاع العام هي الدخول في تفاعــلات هادفة مع مختلف أنــواع الجهات في المجتمع، بما في ذلك المواطنون والــشركات ومجموعات المصالح والقضايا والمنظمات غير الحكومية. وهذه التفاعلات تحدث في سياق عدد من التحديات الاجتماعية التي لها طابع «مســتعصٍ»، مثل: مكافحة الجريمة، والجودة الاجتماعية للمناطق المدنية، وزيادة نسبة السكان المسنين. فمثل هذه التفاعلات الهادفة لا تأتي من نفسها ولكن يجب إنشــاؤها، ولكن المأســاة هي أن عدداً من التطورات المجتمعية (مثل: العولمة، والفردية) والعديد من التطورات السياسية (مثل: التحرُّر، والأوربة) أضعفت من إمكانية إنشاء هذه التفاعــلات. وقد تمَّ وصف هذه الظاهــرة بالروابط المفقودة؛ ولذلك فإن التحدي للابتكار في القطاع العام هو اســتعادة الروابط المفقودة أو تأســيس روابط جديدة، وهذا يعني أن قدرات مؤسســات القطاع العام على الربط هي عنصر مهــم لتطوير وتنفيذ الابتكارات في القطاع العام، ومن ثَمَّ فإن السؤال البحثي الأول الذي سوف يتناوله هذا الكتاب، هو:

كيف يمكن فهم ابتكارات القطاع العام من حيث الحاجة لتعزيز قدرات الربط من أجل إنشاء تفاعلات هادفة بين الحكومة والأسواق والمجتمع؟

وقد تمَّت مناقشة عدد من القضايا التي تلعب دوراً مهماً في إمكانية تطوير وتعزيز وتنفيذ قدرات الربط هذه، مثل: أهمية بيئات الابتكار في القطاع العام، ظهور شبكات التعاون في السياسات، انفتاح الشبكات وتنوُّع الموارد (المعرفة، الخبرات، الأشخاص، المعلومات، وجهات الاتصال)، الأفراد في هذه الشـبكات، رأس المال الاجتماعي في بيئات الابتكار، دور القيادات في تخطي الحدود داخل وخارج هذه الشبكات، وكذلك نشر واعتماد ممارسات جديدة عبر الحدود التنظيمية. علاوة على ذلك، عند تقييم إجراءات ونتائج ابتكارات القطاع العام من المهـمِّ إعادة تصوُّر العوامل التي عادة ما يتـمُّ طرحُها في أدبيات الابتكار في القطاع الخاص باعتبارهـا ذات صلة بالابتكار. وقد ذُكر أن طبيعة الابتكار في القطاع العام هي ذات طابع تطـوُّري أكثر مما هو طابع ثـوري، وذُكر أيضاً أنه على الرغم مـن أن الطابع البيروقراطي للقطـاع العام يحبط الابتكارات، إلا أنه قطاع ذو طابـع ديناميكي ومعقد ويتطلب موازنة عقلانيات وقيم مختلفة مما يحفِّز الابتكار؛ وبالتالي فإن السؤال البحثي الثاني هو:

ما هو الدور الذي تلعبه «بيئات الابتكار» في تطوير وتنفيذ الابتكارات في القطاع العام؟ وما هي الآليات ذات الصلة؟ وكيف يؤثر الوضع المؤسـسي للقطاع العام تحديداً على سير عمل هذه البيئات؟

عندمـا يتمُّ تقييـم نتائج قدرات الربط هـذه، من المهمِّ أن نأخـذ في الاعتبار الطبيعة الخاصـة للقطاع العام، وهي «تحديـد القيم الملزِمة للمجتمع ككل» (إيسـتون Easton، ١٩٦٥). ابتـكارات القطـاع العام من حيث المنتجـات والعمليات والمفاهيم والأسـاليب الجديدة التي توحي بالانقطاع عن ممارسات الماضي - هي دائما عبارة عن محاولة للتوفيق بـين قيـم مختلفة تتجاوز القيم الاقتصاديـة البحتة، مثل الكفـاءة والفعالية. وبالتالي من الـضرورة بمكان في تقييم ابتـكارات القطاع العام ليس فقط التركيـز على منطق العواقب (مشـدداً على عواقب كفـاءة وفاعلية هذه المنتجـات والخدمات والعمليـات والمفاهيم والأساليب الجديدة)، ولكن أيضاً النظر في مدى ملاءمة هذه الابتكارات للقطاع العام، ومن ثَمَّ المسـاهمة في تطوير قطاع عام جدير بالثقة ويتمتع بالشرعية (مارتش وأولسن March and Olsen، ١٩٨٩). وبالتالي فإن السؤال البحثي الثالث هو:

كيف يمكـن قياس عمليات ونتائج الابتكار في القطاع العـام؛ نظراً لحاجة الحكومة إلى العمل بكفاءة وبشكل مناسب؟

سـوف يتم مراجعة عدد من القضايا التي نوقشـت أعلاه في الفصـول التالية من هذا الكتاب. أولا، هناك عدد من المسـاهمات التي سوف تتعامل مع سياق الابتكار تحديداً في القطاع العام. الخصائص المؤسسـية في القطاع العام نفسـه ينبغي أن تُؤخذ بعين الاعتبار كخصائـص ذات صلة ببيئات الابتكار التي تحـدث فيها ابتكارات القطاع العام، خاصة عند مقارنة هذه الخصائص مع نظيرتها في القطاع الخاص، وهذا هو الجزء الثاني من هذا الكتاب: «بيئـات الابتكار في القطاع العام» (بعد تقديم وجهـة نظر محددة عن الابتكار في القطاع العام في الجزء الأول من الكتاب).

ما دور هذه التسـاؤلات في تخطيط الفصول في هذا الكتاب؟ يتناول كريستوفر بوليت (Christopher Pollitt) مسـألة نطاق الابتكار في القطاع العام، وكذلك كيفية إيجاد قطاع عام يشارك في معركة مستمرة من أجل الابتكار. هل لدى القطاع العام بيئات ابتكار خاصة بـه، مع خصائص ومنطق خاص به؟ والنقاش حول الابتـكار في القطاع العام دائماً يتمُّ من خـلال مقارنته مع القطاع الخاص. في مقارنة بعض النتائج العلمية بشـأن طبيعة الابتكار في القطـاع الخـاص مع القطاع العام في الدنمارك، هل هناك تشـابه كبير أو أن هناك أنماطاً تميِّـز الابتكار في كلا القطاعين؟ وماذا يخبرنا ذلك عن تأثير السـياق المؤسـسي على طبيعة ودرجة الابتكار في كلا القطاعين؟ هذه الأسـئلة هي محل تركيز مشـاركة لارس فوجلسانج وجون سـتورم بيدرسن (Lars Fuglsang and John Storm Pedersen) في هذا الكتاب. وقد يكون السـياق المؤسـسي مثيراً للاهتمام من منظور آخر. فالسياق المؤسسي في الدولة يشـير أيضاً إلى توافر الموارد التي تؤثر على درجة وطبيعة الابتكار وكذلك صياغة سياسـات الابتكار في تلك الدولة. في مسـاهمتهم لهذا الكتاب، يوضِّـح راينر كاتيل، تينا راندما-ليف وتارمو كالفيت (Rainer Kattel, Tiina Randma-Liiv and Tarmo Kalvet) أن الدول الصغـيرة لديهـا القدرة الإدارية على تطوير سياسـات الابتكار الفعالة التـي تُعزِّز مواقفها الاقتصادية في بيئة تنافسـية تتزايـد فيها العولمة والارتباطات. ويركـز كاتيل، راندما-ليف وكالفيت في الفصل الخاص بهم على العلاقة بين المشتريات العامة والابتكار في القطاع العام. فالفكرة وراء الكثير من برامج السياسـات هي أنَّ المزيد من المنافسـة لن يؤدي إلى خفض الأسـعار فحسب، بل أيضاً إلى تطوير خدمات جديدة ومبتكرة. هل هذا هو الحال بالفعل عندما ننظر إلى تجارب عدد من مدن بحر شـمال أوروبا والبلطيق؟ هذا سـؤال مهم؛ لأنَّ

صُنَّاع السياسـات في الغالب يعرِّفون المنافسـة (بناء على توجهات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة) كشرط أساسي في عملية إيجاد «بيئات الابتكار».

الجزء الثالث من الكتاب يتناول العلاقة بين الشبكات (كبيئات الابتكار) وإدارة الابتكار داخل هذه الشـبكات التي يمكـن أن تتواجد داخل الحكومة أو عـلى أطراف الحدود بين القطاعـين الخاص والعـام. والقيادة أحـد الجوانب ذات الصلة في إدارة هذه الشـبكات. هنـا يناقش جيني لويس، مارك كونسـيدين ودامـون ألكسـندر (Jenny Lewis, Mark Considine and Damon Alexander) كيف يمكن لطبيعة الشبكات أن تؤثر على إدارة عمليات الابتكار داخل الحكومة. والفصل السـابع مـن تأليف هايكو فانديرفورت، جوب كوبنيـان، تين هويفلهوف، مارتـن لايتجين وفيجناند فينيـمان (Haiko van der Voort, Joop Koppenjan, Ten Heuvelhoff, Martijn Leijten and Wijnand Veeneman) يوضح أن القيم والرؤى المنطقية العقلانية المتنافسة (كمصدر للتنوُّع) تعود إلى مجموعات مختلفة من المعرفة والرُّشد في إطار شبكة السياسات، فيما يتعلق ببناء مشروع سكة حديد مبتكـرة، وكيف أن ذلك يؤثِّر على إدارة مثل هذه المشـاريع، كما أنه يؤثر أيضاً على تقييم نتائج المشـاريع. ويقـوم يوريس فويتس وفيليب ديرينـك (Joris Voets and Filip De Rynck) باستكشـاف القدرات الابتكارية لمديري الشـبكات الحكومية الذين يعملون مع الحكومـة الفلمنكية عـلى أطراف حدود مختلفة مع المنظمات والشـبكات، وكذلك كيفية قيامهـم بالتوفيق بين القيم والرؤى العقلانية المختلفة التي يواجهونها. وفي الفصل الخاص بفيلما فانديرشـير، ميركو نورديجراف وباولين مـيرس (Wilma van der Scheer, Mirko Noordegraaf and Pauline Meurs) يركـزون عـلى القيـادة في قطـاع الرعاية الصحية الهولندي، والتي شـهدت مبادرات في الريادة والتنافسية. كيف ينظر المديرون التنفيذيون في الرعايـة الصحية إلى الابتكار كضرورة؟ وكيـف يحتفظون بالشرعية عند مواجهة تحدي الموازنة بين القيم الاقتصادية والاجتماعية؟

في الجـزء الرابـع الأخير من الكتـاب، يقوم بيكـرز، إديلينبوس وسـتيجن (Bekkers, Edelenbos and Steijn) بمناقشـة ومقارنة نتائج الفصول السابقة، ويتم وضع النتائج في الإطار النظري الذي تم استعراضه في الفصل الأول من الكتاب.

وختاماً، في الفصل الحادي عشر، نقوم برسم منظور لتطوير الابتكار في القطاع العام. وفي هذا المنظور، نحاول معالجة مسألة كيف يمكن للحكومات، في ظل الأزمة في الميزانية وعدد من التحديات الاجتماعية الكبرى، الاستفادة من قدرات المجتمع على تنظيم ذاته لإحداث تغييرات جذرية في عملية تقديم الخدمات العامة. وهنا يُنظر للمواطنين والفِرق المجتمعية على أنهم مبدعون مهمون يمكن الاستفادة من معرفتهم وخبراتهم في عمليات الابتكار.

الجزء الثاني
السياقات والعمليات وجوانب الابتكار

الفصل الثاني
الابتكار في القطاع العام: نظرة تمهيدية عامة

كريستوفر بوليت
(Christopher Pollitt)

مقدمة:

يركِّز هذا الفصل التمهيدي القصير على هدفين: الهدف الأول هو تقديم بعض الملاحظات العامة لتكوين منظور مفاهيمي وتاريخي عن الابتكار. ويستعرض الهدف الثاني الملاحظات وبعض الإرشـادات، أو على أقل تقدير المؤشرات، لأنواع البحوث التي من المرجَّح أن تسفر عن فهم أفضل للابتكار في القطاع العام. وبشـكل عام، يقدِّم هذا الفصل تمهيداً لطروحات سـوف يتم مناقشـتها بتفصيل وتعمُّق فيما بعدُ. وسـوف يتم كذلك طـرح بعض النقاط الأساسية التي سوف يتم تناولها مرة أخرى في نهاية الكتاب.

وضع الابتكار في السياق:

في البداية هناك ست ملاحظات ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار:

أولاً: الابتكار ليس شـيئاً ملموسـاً؛ إنه مفهوم أو بالأحرى كلمـة تصف المفهوم. حتى الأشـخاص المطلعون قد يختلفـون تماماً حول ما إذا كان هناك تطوير معين يسـتحق هذا الوصـف، وبعبارة أخـرى: ليس من الواضح دائماً ما هو الابتكار وما لا يمكن اعتباره ابتكاراً (انظر- على سـبيل المثال - مور وهارتلي Moore and Hartley، ٢٠٠٨؛ أوسبورن وآخرين Osborne et aI.، ٢٠٠٨). وقـد اكتشـف المكتب الوطني لمراجعة الحسـابات في المملكة المتحدة أنه لا يوجد تعريف مقبول على نطاق واسـع أو مشترك لما يمكن اعتباره «ابتكاراً» (مكتـب التدقيق الوطني National Audit Office، ٢٠٠٦b، ص ٤). فعلى سـبيل المثال، هارتلي Hartley (٢٠٠٥) تعترف أن هناك تعريفاتٍ متنوعةً، ويمضي إلى التمييز بين:

- الابتكار في المنتجات.
- الابتكار في الخدمات.

- الابتكار في الموقع.
- الابتكار الإستراتيجي.
- الابتكار الحوكمي.
- الابتكار البلاغي.

وتستثني هارتلي:

- التحسين المستمر.

للمرء أن يتصور إذاً المشـكلات الكبيرة المتعلقة بصياغة تعريف إجرائي في البحوث التي تحـاول مقارنة معـدلات الابتكار في منظمات مختلفة أو خلال فـترات زمنية مختلفة، عن طريق تعداد تلك الابتكارات. وهناك أيضاً مشـكلة عامة تواجه الذين يرغبون في مراجعة الأدبيات لإجراء تحليلات تلوية؛ لأنه ليس من المسـتبعد أن تكون المقارنة بين دراسـات لا تستخدم وحدات التحليل نفسها.

هذا الأمر مثير للقلق بعض الشيء؛ لأنه يعني أن حقل الإدارة العامة الأكاديمي قد تبنى مرة أخرى مفهوماً رئيسـياً يصعب تعريفه وتفعيله إجرائياً وكذلك قياسـه. في السـنوات الخمـس عشرة الماضية، على سـبيل المثال، تـم إنفاق الكثير من الحـبر والورق في محاولة لتثبيـت وتفعيل مفاهيم رئيسـية أخـرى، مثل: «الشـبكة»، و«القيـادة»، و«الحوكمة»، و«الثقـة»، وغيرها. وهكذا، انضـم مصطلح «الابتكار» الآن إلى نـادي المفاهيم «الحيوية والمبهمـة». وربما يكون هذا مـؤشراً غيرَ صحي لهذا المجال العلمـي؛ نظراً لكثرة المفاهيم الأساسية التي هي محل جدال وغموض.

ثانيـاً: الإبداع ليس مجرد مفهـوم، على الرغم من أنه في الوقـت الراهن مألوفٌ جدًّا، ويغلب عليه طابع معياري إيجابي للغاية، فهو يرد على لسـان السياسـيين ومدربي المهارات الإدارية بشـكل مسـتمر. وقد شـهدت وحدات الابتكار بمختلف أنواعها ازدهاراً ملحوظاً في القطاعـات الحكومية والصناعية والأوسـاط الأكاديمية. فمن بين أمور أخرى، يُفترض أن الابتكار هو العصا السـحرية التي من شـأنها الحفاظ على القدرة التنافسية الاقتصادية في أوروبا الغربية وأمريكا الشـمالية ضد التحدي الناشئ في آسيا. وهو كذلك العصا السحرية

التي من شأنها السماح لنا لمواصلة تحسين الخدمات العامة رغم تخفيض التكاليف. ويقدم باري (Barry) منظوراً تاريخياً مثيراً للاهتمام لهذا المفهوم:

في القرن التاسع عشر، كان تعداد السكان غالباً ما يُستخدم بوصفه مؤشراً للازدهار الوطني. على النقيض من ذلك، تحوَّل اليوم مقياس أنشطة البحوث والتطوير والابتكار ورأس المال الفكري إلى واحد من أوضح المؤشرات للصحة والإنتاجية الإبداعية في الاقتصاد. وأصبح الفشل في الابتكار، ومن ثَمَّ الفشل في الحداثة، فشلاً أخلاقياً. فقياس النشاط الابتكاري يعمل على كشف موقع الفشل ووضع الأساس لحله (باري Barry، ٢٠٠١، ص ١٠٤).

إذاً بالتأكيد لا يمكن لأحدٍ أن يكون في الواقع ضد الابتكار. ومع ذلك، من واجب المجتمع الأكاديمي أن يكون دائمَ التساؤل عن مثل هذه المفاهيم التي تبدو «سحريةً»، خصوصاً عندما تبدو صعبةَ القياس والتعريف بشكل دقيق (بوليت وهوب Pollitt and Hupe، ٢٠٠٩). كانت المقولة الشائعة لدى الحرس الأحمر للرئيس (ماو) خلال الثورة الثقافية في الصين «دمِّر القديمَ واخلق الجديدَ»، ومن المعروف أن نتائج قياس ذلك المشروع بالذات كانت غير إيجابية على الإطلاق. والواقع المحزن اليوم هو أن العديد من الندوات الإدارية عن الابتكار مليئة بالعبارات الرنانة والمفاهيم اللامعة رغم أنها خالية تماماً من أي تعريف دقيق أو إثبات علمي.

ثالثاً: الابتكار ليس شيئاً جديداً. قد لا يُطلق عليه اسم «ابتكار» في الماضي، ولكن منذ اختراع البراغي المائية والكتابة والبارود - من ضمن العديد من الاختراعات - والسلطات العامة تُروِّج الابتكارات وتتكيف معها وتنظِّمها، وأحياناً تستولي عليها. وهكذا لا ينبغي أن يُتصور أن دراسة الابتكار في القطاع العام من الأمور التي لم تظهر إلا في الآونة الأخيرة، فإن أعمال (روجرز) المبكرة، التي تظهر الآن في الإصدار الخامس من كتابه المعروف بـ «انتشار الابتكار» (Diffusion of Innovation)، مبنية على أبحاث قام بها قبل خمسين عاماً، وتضمنت حالاتٍ في القطاعين العام والخاص (روجرز Rogers، ٢٠٠٣). وهناك الكثير مما يمكن تعلُّمه إذا أدلينا بالشباك على نطاق أوسع من ذلك في التاريخ، وبشكل أبعد مما تمكن بعض الكتاب المعاصرين من القيام به حول هذا الموضوع حتى الآن (بوليت Pollitt، ٢٠٠٨). هذا لا يعني أننا لا نواجه أنماطاً واتجاهاتٍ جديدةً في الابتكار. إنَّ أحد

الاتجاهات الأخيرة، والذي ينبغي أن يحظى باهتمام كبير لدى المهتمين بالإدارة العامة، هو أن طريقة التنظيم العام للابتكار والملكية الفكرية أصبحت تأخذ بُعداً دولياً بشكل متزايد، وفي الكثير من الأحيان بوساطة من منظمات دولية مختلفة الأنواع. «بالتأكيد أصبحت الرقابة على حقوق الملكية الفكرية مصدرَ قلق كبير في تطوير مؤسسات الحوكمة الدولية» (باري Barry، ٢٠٠١، ص ١٠٥). بعض هذه المنظمات المؤثرة مجردة إلى حد ما من الرقابة الديمقراطية، ويمكن أن تقع فريسةً للشراكات ذات التنظيم المتقدم في إدارة المصالح، كما أظهرت أبحاث برونسون وجاكبسون المثيرة للجدل بشأن المعايير التقنية (Brunsson and Jacobson, 2002).

رابعاً: لا بد من التخلص من الافتراض الشائع أن الابتكار يحدث بشكل رئيسي أو حصري في القطاع الخاص، وأنه يجب علينا أن نلتفت للقطاع الخاص لمعرفة كيفية القيام بذلك (مور وهارتلي Moore and Hartley، ٢٠٠٨، ص ٦). تاريخيًّا، شكَّل القطاع العام مصدراً رئيسياً للابتكارات في التنظيم والتقنية والأفكار الإبداعية. لننظر فقط إلى ثلاثة أمثلة: الأول هو التخطيط والتقنية المبتكرة في بناء وتجميع الموانئ الاصطناعية العائمة في غضون بضعة أيام، والتي تمَّ استخدامها في عمليات الإنزال يوم الهجوم على ساحل نورماندي في الحرب العالمية الثانية (فيرون Ferrand، ١٩٩٧؛ كومباجنون Compagnon، ٢٠٠١). المثال الثاني على ذلك هو اختراع التطعيمات ومن ثَمَّ الصقل التدريجي لأساليب تطعيم الشعوب بأكملها، ومن ثَمَّ إنقاذ الملايين من الأرواح وتجنُّب حالات مرضية مختلفة لا تعدُّ ولا تُحصى (ويمكن إضافة أن ذلك أدى بدوره إلى مئات إن لم يكن الآلاف من الابتكارات الأخرى في التعليم العام والرعاية الصحية، حيث ينظر المعلمون والأطباء والممرضون إلى مثل هذه الابتكارات على أنها جزءٌ من مهامهم لتحسين الخدمات التي يقدمونها). الثالث، أن هناك ابتكارين تمَّ اختراعهما في منظمتين ينتميان للقطاع العام: الإنترنت في وكالة مشاريع الدفاع والبحوث المتقدمة (DARPA)، والشبكة العنكبوتية العالمية في المنظمة الأوروبية للأبحاث النووية (CERN) (مولجان Mulgan، ٢٠٠٧، ص ٤). هذا لا يعني أن دراسة الابتكارات في القطاع الخاص غير مجدية، بل على العكس من ذلك، ولكن من المهم تصحيح الأولوية المطلقة التي تعطيها بعض الدراسات للسياقات التجارية، والاعتقاد الخاطئ بأن الأسواق الخاضعة للمنافسة هي فقط التي يمكنها توفير الوقود اللازم للابتكار. ولا يوجد أي سبب

لموظفي القطاع العام أن يشعروا بالنقص عندما يُفتح سجل الابتكار في القطاع العام. وعلى صعيد أكثر إيجابية، فإنه من المنطقي أن ننظر إلى بعض الابتكارات الكبرى في القطاع العام عبر التاريخ، ومعرفة ما إذا كان هناك أي عوامل مشتركة في الظروف التي يبدو أنها تفضي إلى الإبداعين التنظيمي والفردي.

خامساً: الابتكار هو نشاط محفوف بالمخاطر. «الابتكارات غالباً ما تتطلب إدارات تتحمل مخاطر يتم إدارتها بشكل جيد» (مكتب التدقيق الوطني National Audit Office، ٢٠٠٦ (أ)، ص ٤). فالعديد من الابتكارات لا تعمل بشكل جيد، وحتى التي تعمل بشكل جيد تجلب معها عواقب إضافية غير مرغوبة وغير متوقعة، مثل: محرك السيارة الـ (همبرغر)، الأجور المرتبطة بالأداء، وثمة موضوع ذو حساسية هو المشتقات المالية المبتكرة التي تُجمع من ضمن أمور أخرى، وكذلك القروض المنزلية الهشة. «الابتكار لا يؤدي بالضرورة إلى التحسين» (مور وهارتلي Moore and Hartley، ٢٠٠٨، ص ٩). ومن المنطقي التوقع بأنَّ نسبةً كبيرة من الابتكارات سوف تفشل، على الأقل إلى حد ما. ولكن ينبغي دراسة ذلك في سياق أن:

الناس في الحكومة لا يخشون شيئاً أكثر من الفشل في الأمور التي يهتم بها الإعلام... عندما تفشل مبادرات جديدة، وهذا حتماً ما يحدث في نسبة كبيرة من الحالات، فإنها تصبح محلَّ اهتمام كبير لدى الإعلام مع التركيز على مَن هو الشخص المسؤول الذي يقع عليه اللوم.

(ألتشولر Altshuler، ١٩٩٧، ص ٣٩؛ وانظر أيضاً مكتب التدقيق الوطني National Audit Office، ٢٠٠٦ (ب)، ص ٥-٦).

قد يكون من المفيد للمسؤولين في القطاع العام الذين يرغبون في الابتكار أن يسألوا أنفسهم الأسئلة التي طرحها (مولجان): «ما هي نسبة النجاح المعقولة في الابتكارات الجوهرية: واحد في كل اثنين، أو واحد في كل عشرة؟ هل يعتمد موظفو الخدمة المدنية على السياسيين في توليد الأفكار الجديدة أو العكس؟» (مولجان Mulgan، ٢٠٠٧، ص ٥). ما هي إجابات خبراء الابتكار عن هذه التساؤلات؟ وإذا كان البعض يعتقد أنه لا يمكن الإجابة عن مثل هذه الأسئلة، ما هي أسباب هذا الاعتقاد؟ وماذا يعني ذلك بالنسبة

للخبراء بصفتهم مستشـارين لصنّاع القرار السياسـيين والإداريين؟ وعلاوة على ذلك، وربما السـؤال الأصعـب من بين هذه التسـاؤلات، كيف يمكن للسياسـيين وغيرهم من أصحاب المناصب في القطاع العام إقناع وسـائل الإعلام والجمهور أنه من المقبول، في سياقات معينة وتحت ظروف معينة، إنفاق المال العام على مبادرات يتضح لاحقاً أنها فاشلة؟

الخطورة بالنسـبة للمختصين هي أنهم سوف يتم توجيههم للابتكار، وتهنئتهم عند أول ابتـكار ناجـح، ثم توبيخهم عند فشـل الابتكار الذي يليه. بعد ذلك، سـيتم فرض أنظمة بيروقراطية جديدة لمنع تكرار مثل هذا النوع من الفشل. مثل هذه الدورات أو التعاقبات بين الضوابط الصارمة والضوابط اللينة، ثم العودة مرة أخرى إلى الضوابط الصارمة هي مِن الظواهر المعروفة في الإدارة العامة (بوليت Pollitt، ٢٠٠٨).

سادساً: عملية إنشاء حقوق الملكية الفكرية للابتكارات لا تتعلق فقط باختراع الأجهزة والإجراءات نفسـها، ولكن كثـيراً ما تنطوي أيضاً على اختراع، أو عـلى الأقل إعادة تعريف الأدوار والفاعلين. «مسألة مَن هو أو ما هو الفاعل الاجتماعي (social subject) للاختراع قد تكون في حد ذاتها قابلةً لتفسيرات مختلفة» (باري، ٢٠٠١، ص ١٠٦). على سبيل المثال، هـل ينبغي اعتبار كتابة برامج الحاسـب الآلي المبتكرة بوصفها عمـلاً من أعمال التأليف، حيث يتم مَنْح المؤلف حقوقَ التصرُّف الفردية كشخص، أو أنها عملٌ من أعمال التصميم أو الاختراع، حيث بالإمكان بيع وشراء الملكية بين الشركات؟ ومن جانب آخر، ما هي السياسة المناسبة تجاه الابتكارات ذات المكاسب المحتملة التي تصدر من المنظمات الحكومية (سواء كانـت وزارات أو هيئات أو مختبرات... إلخ)؟ مبـدأ «المصلحة العامة» غير مفيد في هذا السـياق، فهل تقتضي المصلحة العامة مَنْح هذه الابتكارات للآخرين مجاناً ليتمكن السوق والمجتمع المدني من الاستفادة منها بشكل سريع؟ أم هل تقتضي المصلحة العامة أن تحتفظ السـلطات العامة بحقوق الملكية واسـتخدام أي مكاسـب مالية لتعويض النفقات العامة والحـد من أعباء دافعـي الضرائب؟ هناك أمثلـة كثيرة على هاتين السياسـتين على أرض الواقع، ولكن السـؤال هو: ما هي الظروف التي يُفضَّل فيها تطبيق إحداهما على الأخرى؟ ما هي أنـواع القوانين، على الصعيدين الوطني والدولي، التي نحتاجها لتوجيه وتأطير هذه القـرارات؟ هـذه بالتأكيد من المسـائل التي يجـب أن يهتم بها مسـؤولو الإدارة العامة؛

لأنهـا جزءٌ لا يتجزأ من اهتمام علم الإدارة العامة الكلاسـيكي بالتفريق بين القطاعين العام والخاص، والاهتمام بتطبيق القانون لتحديد الخط الفاصل بين القطاعين، رغم صعوبة ذلك لكونه يتحرك باستمرار.

استدراكات في بحوث الابتكار:

بمـا أن العلوم الاجتماعية بشـكل عـام والعلوم الإدارية بشـكل خاص تتسـم بوجود اختلافـات عميقة في المـدارس المعرفية التي تتبناها، إذ لا يمكـن أن يكون هناك مجموعة موحـدة من التوصيات لبحـوث الابتكار في المسـتقبل. وللتبسـيط، وإن كان مبالغاً فيه، يستعير هذا الفصل من البحوث في دراسات السياسة من خلال استخدام فكرة كاي لسلسلة متصلة بين قطبين أو مدرستين فكريتين: المدرسة الـنوموثيتيكية (nomothetic)، والمدرسة الإيديوغرافية (ideographic). فالمنتمون إلى المدرسـة الـنوموثيتيكية يؤمنون بإمكانية النظريـة العامة، ويفضلون المناهج الافتراضية الاسـتنتاجية وبنـاء النماذج والتجارب، وإن أمكن من خلال اسـتخدام الأساليب الكمية (كاي Kay، ٢٠٠٦، الفصل ٢). أما المنتمون إلى المدرسة الإيديوغرافية فهم أقلُّ تفاؤلاً بشأن احتمالية وجود قوانين عامة وشاملة، وبدلاً من ذلـك يميلون إلى التركيز على الأبعاد الخفية في السـياقات المختلفة والاختلافات الناتجة عن الفروق في التفسير. والمنتمون للمدرسة المؤسساتية التاريخية يحبذون حالياً أسلوب السرد كشكل من أشكال الفهم المصطنع والتفسير. وهذا قد يسمح ببعض التعميم حول الآليات والعمليات المحددة في سياق معين، ولكنه لا يتسع للنظريات العامة التي يسعى إليها أنصار المدرسـة الـنوموثيتيكية (بوليت وبـوكارت Pollitt and Bouckaert، ٢٠٠٩، الفصل ٩). والمدرستان تختلفان حول العديد من القضايا الأساسية، بما في ذلك طبيعة السببية والتفسير (انظر- على سـبيل المثال - كركي Kurki، ٢٠٠٨). ولا شـك أن حقـل الإدارة العامة، الذي اتسم منذ نشأته بتعدد التخصصات في بحوثه، هو جزء من ساحة المعركة التي تتنافس فيها هاتان المدرسـتان (فيرلي وآخرون .Ferlie et al، ٢٠٠٥؛ لوتون Luton، ٢٠٠٨؛ لين وآخرون .Lynn et al، ٢٠٠٨).

يقدِّم (بورينز) Borins في كتابه بعنوان «الابتكارات في الحكومة» (٢٠٠٨) تصوراً جيداً عن جدول أعمال بحوث أنصار المدرسة الـنوموثيتيكية، فهم يهدفون في المستقبل إلى التركيز

عــلى الابتكارات الجماعية أكثر من الحالات الفردية. وتماشــياً مع هــذا التوجُّه في البحث عــن التعميمات المماثلة، يريدون أخذ الابتكارات الفاشــلة في الاعتبــار فضلاً عن الناجحة منهــا. كل ذلك يعني أن هناك حاجة لقياس معنى الابتكار نفســه؛ ليتمكن الباحثون من التعــداد والمقارنــة. وعلاوة على ذلك، يرغب الــنوموثيتيكيون في معرفــة المزيد عن آثار الممارســات التنظيمية والقيادية المختلفة على الأداء، والابتكار في حالات مختلفة من المهام (كيلمان Kelman، ٢٠٠٨، ص٤٩). إنهم يريدون صقل أســاليبهم الكمية، بتقليل الاعتماد على الاســتبانات المتعددة والبســيطة التي لا تســفر عن فهم حقيقي للتطورات مع مرور الوقت. أيضاً هناك مبالغة في استخدام استطلاعات التقارير الذاتية في الأبحاث القائمة على الانحــدار الإحصائي في مجال الإدارة العامة لقياس بعــض جوانب الأداء في المنظمة كمتغير تابع، وفي الوقت نفســه جمع المعلومات حول المتغيرات التنبؤية باستخدام التقارير الذاتية من نفس الاستطلاع؛ الأمر الذي يؤدي إلى إشكالية التحيز نتيجة الاعتماد على الأداة البحثية نفســها...(كيلمان Kelman، ٢٠٠٨، ص٥٠)؛ كل ذلــك يعتبر منطقيــاً ضمن هذا النموذج البحثي ولكنه ليس النموذج الوحيد.

الأســلوب المتبع من قِبل الباحثين في المدرســة الإيديوغرافية يختلف كثيراً. بدايةً هناك شــك عميق في نموذج "المتغيرات" الذي لا يزال مســيطراً ليس فقط على مدرسة كينيدي في هارفــارد ولكن أيضاً على معظم العلوم الاجتماعيــة في الولايات المتحدة الأمريكية، والكثير من العلوم الاجتماعية في أوروبا.

ففي وصف حاد لمدرسة علماء الاجتماع في جامعة شيكاغو يقول أندرو أبوت: المتغيرات لا وجــود لهــا في الواقع، بل هي مُضلِّلة حتى كمفاهيم نظرية. فإن فكرة المتغير هي فكرة وجود معيار له نفس الســببية مهما كان الســياق: الفكرة هي أن «التعليم»، على ســبيل المثــال، يمكنه أن يكون له «تأثير» عــلى الوظيفة بغض النظر عن الصفــات الأخرى للفرد، سواء كانت تلك الصفات تجارب سابقة أخرى، أو خصائص شخصية أخرى، أو الأصدقاء، أو المعارف، أو العلاقات... وكان رأي مدرسة شيكاغو هو أن مفهوم «إجمالي العوامل المؤثرة» هو من أوهام العلم الاجتماعي. لا شيء يحدث في العالم الاجتماعي نتيجة «صافي المتغيرات الأخــرى». جميع الحقائق الاجتماعية تقع في ســياقات، فلــماذا يتظاهرون بأن الأمر ليس كذلك؟ (أبوت Abbott، ١٩٩٧، ص ١١٥٢).

وبشــكل مماثل، يمكن القول إن جميع الابتكارات في القطاع العام تحدث في ســياقات معينة، ومن ثَمَّ فإن البحث عن نماذج عامة خارجة عن ســياقها لكيفية زيادة الابتكارات - على سبيل المثال، عن طريق «تطوير القيادات» أو «فرق دائمة متعددة التخصصات» - من المرجح أنه ســوف يفشل أو يكون مضللاً. فمن المستبعد أن تكون الظروف التي تؤدي إلى ارتفاع معدلات الابتكار في مجال الرعاية الاجتماعية اليابانية- مثلاً- هي نفســها التي سوف تولِّد الابتكار في مجال الاتصالات الهولندية.

ثمــة مجالات خصبة للبحــوث الإيديوغرافية: أولها، هو مفهوم الابتكار نفســه. كيف حقَّق الابتكار أهميته الحالية؟ ما الأطراف التي عزَّزت شــعبية الابتكار المتنامية، ومَن منها يســتفيد من هذه الشــعبية؟ ما هي الإســتراتيجيات البلاغية التي تمَّ استخدامها لإقناعنا بــأن الابتــكار مهم إلى هذا الحــد؟ كيف تحوَّل معنــى الابتكار من فــترة إلى أخرى ومن مكان إلى آخر؟ كيف يمكن مقارنة مســيرة مفهوم الابتكار مع مسيرة المفاهيم الأخرى التي حظيــت باهتــمام متزايد في جدول أعــمال الحكومات في الآونة الأخــيرة، مثل: «الجودة» و«القيــادة» و«الشراكــة»؟ كيف يتــمُّ تعديل تعريف الابتكار والتلاعب به ليتناســب مع الاهتمامات الحالية؟ لماذا - على ســبيل المثال - يتمُّ تعريف التحســين التدريجي في الكثير من الأحيان كنشاط خارج نطاق الابتكار، وما هي الآثار المترتبة على ذلك من حيث التقدير والتحفيــز التنظيمــي؟ وبالمقابل، لماذا قامت الحكومة المركزيــة في المملكة المتحدة بتغيير تعريف الابتكار من تغيير جذري غير متواصل إلى تغيير يتصف بالتحسين المستمر (أوسبورن وآخرون .Osborne et al، ٢٠٠٨، ص ٦٣-٦٤)؟

ثانياً، ماذا عن الإدارات العامة التي لا تعطي الابتكار الاهتمام الذي يحظى به في شمال غرب أوروبا وفي أمريكا الشمالية؟ هل يصحُّ وصف هذه الإدارات بأنها رجعية أو خامدة؟ أم أن لديها تجاربها الخاصة في التغيير والتطوير بمعزل عن الضجة المحيطة بالابتكار؟ وإذا كان الأمر كذلك، ما هي أشكال هذا التغيير؟

ثالثــاً، ما الذي يحــدث للابتكارات على المدى الطويل؟ الكثير مــن البحوث في الابتكار ركزت، ولأســباب مفهومة، على المرحلة المبكرة عــلى لحظة حدوث الابتكار وما يؤدي إليه، والعوامل التي تؤدي إلى انتشار بعض الابتكارات من خلال جذب الفئة المناسبة من المتبنين

في مرحلــة مبكرة، ولكن ماذا عــن المراحل اللاحقة من تطوُّر الابتــكار؟ ومن المعروف أن إصلاحــات الإدارة العامــة قد تضاءلت وتلاشــت بنفس السرعة التي ظهــرت فيها (بوليت Pollitt، ٢٠٠٧). ما نســبة الابتكارات الإدارية التي تختفي بشكل سريع؟ وهل هناك نمط معين لتلك الابتكارات التي تستمر بدلاً من أن تتلاشى بعد أول ظهور؟ ما الأحداث النمطية في قصص الابتكار (بوكر Booker، ٢٠٠٤)؟

تأملات ختامية:

وفي الختام، ربما يتطلب الأمر بعضَ التأمل الذاتي. فإن الصورة النمطية للشخص المبتكر هي الأستاذ الجامعي المنهمك في عمله داخل المختبر. من المفترض أن تكون الجامعات أحد المصادر الرئيســية للأفكار الجديدة، ولكن في الوقت نفسه، كما أشار كون (Kuhn)، معظم الأكاديميــين يقضون معظم وقتهم داخل إطار «العلم المعتــاد»، وهو ما يعني أن أفكارهم تكمن داخل إطار كثيف من التعاريف والاستشــهاد بالأعمال العلمية الســابقة. فالسمعة العلمية مبنية إلى حد كبير على الحرص الشديد للتكيُّف مع جميع الأفكار السابقة في مجال التخصص. ومؤشرات الاستشــهاد في المجلات العلمية الدورية التي تحظى الآن بأهمية أكبر مــن أي وقــت مضى، لا تقيس مدى الابتــكار في المقالات التي ننشرهــا، ولكننا نقيس عدد أقراننا الذين قرؤوا ما كتبنا ويريدون الاستشــهاد به أو الاقتباس منه؛ من ثَمَّ فإن إحصاءات الاستشــهاد بالمجلات الدورية المبتكرة منخفضة، وعلى وجه التحديد، لأنَّ مجموعة الأقران الأكاديميين لا يعرفون تماماً كيفية إســقاط مثل هذه الأعمال المبتكرة داخل الإطار التقليدي الذي تلقوه من الجيل الســابق. وفي مقابلات التقييم السنوي لدينا قد يُطلب منا التحدُّث عــما قمنا بنشره، لكننا نادراً ما نُســأل عن الأفكار الجديدة التــي قدَّمناها على مدار العام الماضي. وإذا طرأت لدينا فكرة جيدة، قد لا نحصل على الكثير من المساعدة أو التوجيه من داخــل الجامعة حول كيفية نَــشْر وتنفيذ هذه الفكرة، أو ربما هناك توجيه ولكننا لا نعرف أين نحصل عليه.

باختصار، ينبغي أن لا ندرس الابتكار فحسب ولكننا بوصفنا أكاديميين من المفترض أيضاً أن نقوم بهذا الابتكار. من المفترض أن يكون مثل هذا الكتاب إحدى الوسائل لتوليد الأفكار الجديــدة من خلال النقاش والتفاعل. وقد يكون مناســباً أن نختم بمقولة الفيزيائي لينوس

بولينغ (Linus Pauling) الحائز على جائزة نوبل: «طريقة الحصول على أفكار جيدة هي جَمْع الكثير من الأفكار وإتلاف السيئ منها»[1]. إذاً دعونا نبدأ بعملية الجمع والإتلاف!

ملاحظة:

1- www.firstscience.com/home/poems-and-quotes/quotes/linus-pauling-quote_2399

الفصل الثالث

ما مدى انتشار الابتكار في القطاع العام؟ وما أوجه تشابه الابتكار في القطاع العام مع الخاص؟

لارس فوجلسانج وجون ستورم بيدرسن
(Lars Fuglsang and John Storm Pedersen)

مقدمة:

يقدِّم هذا الفصل محاولة مبدئية للمقارنة بين الابتكار في المؤسسات العامة والابتكار في الشركات الخاصة في الدنمارك. والاعتقاد السائد هو أن المؤسسات العامة أقل ابتكاراً من الشركات الخاصة، ولكن في الواقع هناك احتمالٌ كبير أن الابتكار كان موجوداً بشكل دائم في القطاع العام، وبأشكال مماثلة لتلك الموجودة في القطاع الخاص، بل إنَّ الابتكارات التي يقوم بها موظفو القطاع العام في أعمالهم اليومية قد تكون جوهريةً للحفاظ على الموثوقية والاستقرار العام لهذه المؤسسات. يؤكد هذا الفصل على أهمية دراسة كيفية حدوث الابتكار في مؤسسات القطاع العام. وفي حين أن معظم النقاشات حول الإدارة العامة التنفيذية الجديدة والإصلاحات الحكومية الأخرى ركَّزت على الآثار الاقتصادية، فإنه بالإمكان توجيه المزيد من الاهتمام للابتكار بوصفه جانباً مهماً للتغيير في القطاع العام. واستناداً إلى مقارنة بين استطلاعين لكلٍّ من المؤسسات العامة الدنماركية والشركات الخاصة، يبحث هذا الفصل مدى تكرار الابتكار في القطاع العام، ويقارن أوجه التشابه والاختلاف في الابتكار في هذين القطاعين.

سياق مشكلة:

الاعتقاد السائد هو أن المؤسسات العامة أقل ابتكاراً من الشركات الخاصة، ومع ذلك فإن الأبحاث لم تتمكن من إثبات ذلك علمياً حتى الآن (إيرل Earl، ٢٠٠٢؛ إيرل Earl، ٢٠٠٤؛ كوخ وآخرون .Koch et al، ٢٠٠٥؛ مكتب التدقيق الوطني National Audit Office، ٢٠٠٦ (أ)، ٢٠٠٦ (ب)). وعلى سبيل المثال، في دراسة كندية وجدت لويز إيرل (Louise Earl, 2002) أنه في بعض المجالات المهمة في التغيير، كانت منظمات القطاع

العام الكندية أكثر ابتكاراً بمرتين تقريباً من الشركات الخاصة. وبالإضافة إلى ذلك، وجد كوخ وآخرون (Koch et al,. 2005) العديدَ من الأمثلة على الابتكارات في القطاع العام.

وبعض الدراسات التي تقر بالابتكار في القطاع العام وجدت أن هذا الابتكار في الكثير من الأحيان يتمُّ تنظيمه بطريقة مختلفة (انظر- على سبيل المثال- مكتب التدقيق الوطني National Audit Office، ٢٠٠٦ (أ)). والافتراض هو أن الابتكار في القطاع الخاص يعتمد بشكل أكبر على الموظفين، والاستجابة لاحتياجات العملاء. وترتبط ابتكارات القطاع العام بمبادرات طرح السياسات والإدارات العليا، ويتم تنظيمها بأسلوب «مِن الأعلى إلى الأسفل»، ولكن دراسات الحالات تشير إلى أن الأمر ليس دائماً كذلك على أرض الواقع (انظر، على سبيل المثال، فوجلسانج Fuglsang، ٢٠٠٨). فهناك ابتكارات قائمة على الممارسات اليومية أو أنها ملازمة للأعمال الروتينية، وفي بعض الأحيان تكون الابتكارات مختبئة في أعمال الموظفين اليومية، وأحياناً تكون الانحرافات عن الروتين ضرورية جداً لضمان أن خدمات القطاع العام تعمل بشكل صحيح.

موضوع الابتكار هو حديث الساعة فيما يتعلق بالإدارة العامة التنفيذية الجديدة والإصلاح الحكومي. ويبدو أن الإدارة العامة التنفيذية الجديدة في تراجع، على الأقل في بعض الجوانب (بوليت Pollitt، ٢٠٠٣؛ دونليفي وآخرون .Dunleavy et al، ٢٠٠٦). ولعل الوصف الأدق هو أن الإدارة العامة التنفيذية الجديدة ظاهرة مستمرة تتطلب التعريف وإعادة التعريف عدة مرات، ولكن النقاشات حول الإدارة العامة التنفيذية الجديدة كانت في أغلبها بسبب النتائج الاقتصادية المتوقعة منها. هناك ما يدعو إلى دراسة كيفية استجابة الإدارة العامة التنفيذية الجديدة والإصلاح الحكومي للابتكارات في الأنشطة اليومية في القطاع العام.

وقبل أن يتم ذلك، لا بد من إجراء بحوث أكثر دقةً في كيفية حدوث الابتكارات بطرق مختلفة في مؤسسات القطاع العام استجابةً للمشكلات المختلفة التي تطرأ في تلك البيئة. هناك احتياج للبحوث في الخدمات العامة لدراسة الابتكار في القطاع العام بطريقة أكثر منهجية، هذا يمكن أن يؤدي في نهاية المطاف إلى تحسين موثوقية وإنتاجية وابتكار وتنمية الخدمات العامة وخضوعها للقوانين والأنظمة والتعميمات (سبورير وآخرون .Spohrer et al، ٢٠٠٨، ص ١٠).

يهدف هذا الفصل إلى المساهمة في هذه الجهود بالتركيز على التجربة الدنماركية، حيث يسعى الباحثون إلى الإجابة عن الأسئلة التالية: (١) ما مدى انتشار الابتكار في القطاع العام في الدنمارك؟ (٢) ما أوجه التشابه والاختلاف في الابتكار بين القطاعين العام والخاص؟

ماذا يعني الابتكار؟

الابتكار ليس مصطلحاً دقيقاً للغاية، وقد أشار مكتب التدقيق الوطني في المملكة المتحدة إلى أنه «لا يوجد هناك تعريف سائد أو مقبول على نطاق واسع لمفهوم الابتكار» (مكتب التدقيق الوطني National Audit Office، ٢٠٠٦ (ب)، ص ٤). لكن، وكما ورد أيضاً في التقرير، هناك اتفاق في الأدبيات على أن الابتكار يجب أن يشتمل على نشاطين متصلين على الأقل، هما: (١) القيام بشيء جديد، (٢) تطوير هذا الشيء الجديد للعمل في سياق معين. والابتكار هو المفهوم الذي يشرح هذين النشاطين المتشابكين المتعلقين بتوليد الأفكار الجديدة، والعمل على إنجاح هذه الأفكار في سياق معين.

وهكذا يمكن النظر للابتكار على أنه «أفكار جديدة وناجحة» (Young Foundation، ٢٠٠٦، ص ٩)، أو «الجهد الرامي إلى تطوير عنصر تمَّ اختراعه مسبقاً، لكي يصبح له استخدام عملي وتجاري، وقبول هذا العنصر لدى المستخدمين» (سندبو Sundbo، ١٩٨٨، ص ١٢). ويُعرِّف مكتب التدقيق الوطني الابتكار بطريقة مماثلة على النحو التالي: «وجود أفكار جديدة، وتطوير الأفضل منها، وتنفيذها بالطريقة التي تضمن على الأقل تحسين أداء وطريقة عمل المنظمة التي تعمل بها» (National Audit Office، ٢٠٠٦ (ب)، ص ٨).

هناك اتفاق على أن الابتكار ليس من الضروري أن يكون جديداً على مستوى العالم، ولكنه فقط جديد على مستوى الشركة أو المنظمة لكي يعدُّ العمل ابتكاراً. وكذلك من المتفق عليه بشكل عام أن يشمل تعريف الابتكارات المرحلية (الخطوات الصغيرة) وليس فقط الابتكارات الجوهرية. وعلاوة على ذلك، فإن الابتكار لا يشير فقط للابتكار التقني، ولكن أيضاً الابتكار في الخدمات، والابتكار التنظيمي، والابتكار التسويقي، وابتكار العمليات، والابتكار النظري، وهكذا يحدث الابتكار بأنواع وأشكال مختلفة حسب السياق.

ويرى بعض الباحثين أن الابتكار يجب أن يكون متعمداً ومقصوداً لكي يعتبر ابتكاراً (كوخ وآخرون .Koch et al، ٢٠٠٥، ص ١). بينما يرى آخرون أن الابتكار يمكن فهمه في بعض

الأحيان بوصفه عملاً يتمُّ دون وعي أو قصد (تويفونين وآخرون .Toivonen et aI، ٢٠٠٧)، وبشــكل متكامل مع الممارســات. ويرى البعــض أن الابتكارات يجــب أن تتكرر من أجل اعتبارها ابتكارات (تويفونين وآخرون .Toivonen et aI، ٢٠٠٧)، في حين يعتقد آخرون أنه من المناسب أن يشتمل تعريف الابتكار أيضاً على تلك الابتكارات التي تحدث مرة واحدة، مثل الابتكارات المتعلقة بالمشكلات التي يطرحها العملاء بشكل خاص (جالوج وواينشتاين Gallouj and Weinstein، ١٩٩٧). وقد يكون هذا النوع الأخير من الابتكارات نموذجياً في ابتكار الخدمات، حيث تكون علاقة مزود الخدمة والعميل ذات أهمية بالغة.

هذه الصعوبات في تعريف الابتكار تشــكِّل إشــكالات في دراســة الابتكار على المستوى الكلي. وفي مســح الابتكار الاجتماعي الذي تمَّ في المملكة المتحدة بين عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٤ عــلى ســبيل المثــال (Community Innovation Survey CIS4, 2002-04)، تم تقديم التعريف الموجز التالي للابتكار:

يُعرَّف الابتكار بأنه تغييرات رئيســية تهدف إلى تعزيز وضعك التنافسي وأدائك ودرايتك أو إمكاناتك لتحســين قدراتك في المستقبل. وقد يشــمل ذلك السلع الجديدة أو تلك التي تمَّ تطويرها بشــكل ملموس، والخدمات أو العمليات لصُنع أو توفير هذه السلع. ويشمل الإنفاق على أنشــطة الابتكار، على ســبيل المثال: الإنفاق على الآلات والمعدات، والبحوث والتطوير، والتدريب، وتصميم السلع والخدمات أو التسويق.

وبنــاءً عــلى هذا التعريــف، يتوجب على الذيــن يجيبون على الاســتبانات أن يحكموا بأنفســهم مــا إذا كان التغيير الذي يفكرون فيه في منظماتهم ينبغــي اعتباره ابتكاراً أم لا. وبهذه الطريقة، يمكن للابتكار أن يأخذ أشــكالاً عديدة اعتماداً على تفســيرات المستجيبين. وهــذا قد يكون في الواقع إســتراتيجية بحثية جيدة؛ لأنه يمكن القــول إنها تتطلب معارف وخبرات محددة من قِبل المستجيبين لمعرفة الابتكار ومدى ملاءمته.

وقد تم تطبيق هذه الإســتراتيجية كأساس لهذا الفصل. لقد حاولنا عدم تقديم تعريف ضيق للغاية للابتكار كأســاس لجَمْع البيانات (انظر أدناه)، وبالتالي فإنه بإمكان الابتكارات أن تأخذ أشــكالاً عديدة، وأن تتطور بطُرق مختلفة في مختلف القطاعات، ولكن من المهم التأكيد على أن الابتكار هو أكثر من مجرد أفكار إبداعية جديدة. الابتكار يجب أن يشــمل تغييرات محددة وذات أهمية حتى يمكن اعتباره ابتكاراً.

هنــاك في بعض الأحيان تمييز في أدبيات الابتكار في مؤسســات القطاع الخاص بين ثلاثة نماذج تاريخية للابتكار، تُســمَّى شــومبيتر الأول والثاني والثالث (Schumpeter I, II and III، انظر، على سبيل المثال: فيليبس Phillips، ١٩٧١؛ سوندبو وفوجلسانج Sundbo and Fuglsang، ٢٠٠٢؛ فوجلسانج Fuglsang، ٢٠٠٨). فأي من هذه النماذج تهمُّ القطاع العام في سياق إصلاح الحكومة والإدارة العامة التنفيذية الجديدة؟

في نمــوذج شــومبيتر الأول، يتم تنظيم الابتكار حول رجل الأعمال الريادي الذي يتســم بالإخــلاص وإنجاز المهام والقدرة على العمل ضد التيار و«النمط الروتيني» للحياة اليومية. وقــد كان هذا النمــوذج للابتكار ذا أهمية في بداية القرن العشريــن، عندما كانت التنمية الاقتصاديــة تعتمــد على الأفــراد الرياديــين. وقد تم وصــف الريــادي ودوره في التنمية الاقتصادية من قِبل شــومبيتر في عمله الرائد عام ١٩١١ (Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung: Eine Untersuchung über Unternehmergewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus، شومبيتر Schumpeter، ١٩٦٩).

في نموذج شــومبيتر الثاني (شــومبيتر Schumpeter، ١٩٤٧)، يتــمُّ تنظيم الابتكار حول مراكــز البحث والتطويــر (R & D) في الشركات الكبيرة أو في الحكومة، أو من خلال تعاون وثيق بين الحكومة والشركات الكبيرة. هنا يصبح الابتكار روتيناً ينجزه أخصائيون مدربون: الباحثــون، والمهندســون، وغيرهم. وقد حظي هذا النمــوذج للابتكار بالاهتمام خلال فترة الحــرب العالميــة الثانية عندما بدأت الدولة في الاســتثمار في البحــث والتطوير على نطاق أوسع، وبدأت الشركات بالاستثمار في مختبرات البحوث بشكل ممنهج.

في نموذج شــومبيتر الثالــث (لوندفــال Lundvall، ١٩٨٨؛ بيســانت Bessant ٢٠٠٣؛ تشــيزبروه Chesbrough ٢٠٠٣؛ فون هيبــل von Hippel، ٢٠٠٥)، يكون الابتكار عمليةً مفتوحــةً وتفاعليةً تتضمن الكثــيرَ من المصادر والأفكار الداخليــة والخارجية من مختلف أنواع الأفراد، حيث يكون للموظفين مشاركةٌ أكبر في توليد الأفكار وعمليات التطوير داخل المؤسســات. وعلى المستوى الإســتراتيجي، يتم ربط الأنشــطة المختلفة مع بعضها البعض من خلال المؤسســة وموظفيهــا، ويتم تحفيز ودفع عجلة الابتكار بأســلوب غير مركزي في المؤسســات. وقد أصبح هذا النموذج أكثر قابليةً في السنوات الأخيرة عندما أصبحت موارد الإبداع أكثر توزيعاً في المجتمع.

في سـياق إصلاح الحكومة والإدارة العامة التنفيذية الجديدة، قد يعني نموذج شومبيتر الثالـث تغيـيراً في نظام الابتكار المغلق من الأعلى إلى الأسـفل من حيـث كونه أكثر تفاعلاً وتكيفاً مع السياق. ويعدُّ هذا التغيير مرغوباً في القطاع العام لأسباب عديدة، فهو مناسب لطبيعة القطاع العام من حيث الاسـتجابة بشكل أفضل لمطالب المواطنين. ومع ذلك، فإن هذا النموذج مثيرٌ للجدل؛ لأنه يبتعد خطوةً عن مبادئ الشمولية وسيطرة السياسية.

وهنـاك وجهـة نظر أخـرى هي أن هـذا النموذج موجـود بالفعل في القطـاع العام. فالمؤسسـات العامة تعتمد على الموظفين في الابتـكارات التفاعلية والمفتوحة للحفاظ على موثوقيتهـا ومصداقيتهـا أمام المواطنين. ويجب أن يكـون الموظفون قادرين على التصدي للمشـاكل الملموسة في حياتهم الوظيفية اليومية من أجل تقديم الخدمات بطريقة سليمة. وإذا كان الأمر كذلك فإن الدور الرئيسي للإدارة العامة التنفيذية الجديدة ليس تحفيزَ هذا النموذج وإنما الاسـتجابة له. والفكرة المطروحة في هذا الفصل هي أنه من المهم دراسـة كيفية حدوث الابتكار في مؤسسـات القطاع العام قبل إطلاق موجة جديدة من المبادرات للإدارة العامة التنفيذية الجديدة؛ لتشجيع المزيد من الابتكار الذي يتسق مع السياق.

بيانات عن الابتكار:

في هـذا الفصل سـوف يتم تحليل مجموعتـين مختلفتين من البيانـات عن الابتكار في القطاعين العام والخاص في الدنمارك.

الابتكار في القطاع العام:

البيانـات المتعلقة بالابتكار في القطاع العام تأتي من اسـتبانة إلكترونية تمَّ توزيعها عبر شبكة الإنترنت مؤخراً (بيدرسن Pedersen، ٢٠٠٧). وكان الجمهور المستهدف من الاستبانة القيادات العليا في رياض الأطفال والمدارس ومؤسسـات النشـاط اللامدرسي والمؤسسـات المتخصصة في علاج الأشـخاص ذوي الاحتياجات الخاصة، ومنازل المسـنين. وكلها عبارة عن مؤسسـات رعاية اجتماعية تديرها البلديات الدنماركيـة[1]، ويبلغ عددها أكثر من ١١،٠٠٠ مؤسسـة. وقد تم إرسـال الاسـتبانة لعينة ممثلة من قيادات (١،٥٠٢) مؤسسة. وقد تم اختيار هذه المؤسسات على أساس العينة العنقودية الطبقية في مرحلتين.

وقد كان إجمالي عدد القادة الذين اســتجابوا للاستبانة من هذه المؤسسات ٧٥٩ قائداً؛ وهو ما يعني أن معدل الاستجابة كان ٥١ في المائة. وقد تمت مخاطبة القادة في العينة عن طريق البريد الإلكتروني في رسالة تحتوي على الوصف والرابط للاستبيان[٢].

ووفقاً لإســتراتيجية إجــراء البحث التي ذُكرت آنفــاً، تم تعريف الابتــكار وفقاً لتصوُّر المشــارك «كتغيير مهم في الطريقة التي تقوم بها المؤسســة بممارسة أعمالها خلال السنوات الخمس الماضية». وكان الهدف من هذا التعريف الواســع هو السماح للمشاركين لتشكيل تفســيراتهم الخاصــة للوضع. علاوة على ذلــك، يؤكِّد هذا التعريف أن الابتكار يشــير إلى تغييرات محددة ومهمة.

ويبــين تحليل الفاقد (wastage analysis) عدم وجــود فروق ذات دلالة إحصائية بين عينة الدراســة (مجموعة المؤسســات التي أجابت عن الاستبيان) وجمهور الدراسة (جميع المؤسسات المذكورة). ومع ذلك، لم تكن مؤسسات ذوي الاحتياجات الخاصة ومنازل المسنين ممثلةً تمثيلاً كافياً في الدراســة بســبب إشــكالات في العثور على عناويــن البريد الإلكتروني لهذه المؤسســات. وباستثناء هذا القصور، كانت عينة البحث ممثلةً لأكثر من ١١,٠٠٠ من مؤسسات الرعاية الاجتماعية المستهدفة في هذه الدراسة.

الابتكار في القطاع الخاص:

تمَّ اســتخراج بيانات شركات القطاع الخاص الدنماركية من اســتبيان CIS (انظر CIS4, CFA، ٢٠٠٦(أ)). يتــمُّ إجراء هذا الاســتبيان مرة واحدة كل أربع ســنوات في ٢٧ دولة في الاتحاد الأوروبي، وثلاث من دول رابطة التجارة الحرة الأوروبية (EFTA) والدول المرشــحة للانضــمام للاتحاد الأوروبي. وعينة دراســة CIS٤ الدنماركية تعتبر ممثلةً للابتكار في أعمال التجارة الدنماركية (CFA، ٢٠٠٦(ب)).

في الاستبيان، تم تعريف الابتكار كالتالي (ترجمة المؤلف):

الابتكار هو تقديم منتج جديد أو مُطوَّر بشكل كبير (سلعة أو خدمة)، أو عملية أو أسلوب تســويقي جديد أو مُطوَّر بشــكل كبير، أو ابتكار تنظيمي كبير. الابتكار هو نتيجة لنشاطات مقصدها تحســين منتجات وعمليات وتســويق و/ أو إجراءات عمل المؤسسة، مع ملاحظة أن أنشطة البحوث والتطوير في المؤسسة ينبغي دائماً أن تُحسب كجزء من أنشطة الابتكار.

وبعبارة أخرى، يتم فهم الابتكار على نطاق واسع كنشاط يمكن أن يحدث في أربعة مجالات مختلفة. ويُعرَّف الابتكار أيضاً كنشاط يجب أن يؤدي إلى تغيرات محددة ومهمة.

ما مدى انتشار الابتكار في القطاع العام؟

وفقاً لنتائج الاستطلاع، ذكر ٦٤ في المائة (٦٤٪) من مؤسسات القطاع العام أنها قامت بابتكارات خلال السنوات الخمس من عام ٢٠٠٢ إلى ٢٠٠٦. وكان هذا الرقم أقلَّ قليلاً من نسبة الابتكار في القطاع الخاص، حيث ذكرت (٧٢٪) من الشركات الدنماركية أنها قامت بابتكارات في فترة السنتين من عام ٢٠٠٢ إلى ٢٠٠٤ (CFA، ٢٠٠٦(أ)).

وبافتراض تساوي العوامل الأخرى، يبدو أن مستوى الابتكار في المؤسسات العامة أقل بشكل واضح من مستواه في القطاع الخاص ولكن يبقى مرتفعاً، فالغالبية العظمى من مؤسسات الرعاية الاجتماعية في القطاع العام ذكرت أنها قامت بابتكارات. وعلاوة على ذلك، كان استبيان CIS الموجَّه لشركات القطاع الخاص يحتوي على أربعة أسئلة مختلفة عن الابتكار: (ابتكار المنتجات، والابتكار في العمليات، والابتكار التنظيمي، والابتكار في التسويق)؛ في حين أن استبيان المؤسسات الدنماركية العامة كان يحتوي على سؤال واحد فقط حول الابتكار، وهذا أعطى الشركات الخاصة المزيدَ من الفرص للتحدُّث عن الابتكار. من ناحية أخرى، قد يقابل ذلك أن الفترة الزمنية كانت أطول في دراسة الابتكار في القطاع العام (خمس سنوات مقابل سنتين).

لم تجد الدراسة اختلافات ذات دلالة إحصائية في مستوى إبداع القطاع العام تُعزى إلى أنواع المؤسسات، أو حجمها، أو عدد الموظفين، أو الأنشطة التي تقوم بها (التعليم، الرعاية الاجتماعية، إلخ)، أو مؤهلات الموظفين العاملين بها.

وقد كان حجم البلدية وهيكل الحوكمة لهما أثرٌ على مستوى الابتكار. حيث كان احتمال العثور على المؤسسات المبتكرة أكثر من الضعف في البلديات التي يسكنها أكثر من ١٠٠,٠٠٠ نسمة مقارنة بالبلديات التي يقلُّ عدد السكان فيها عن ١٠٠،٠٠٠ نسمة، وكان احتمال العثور على المؤسسات المبتكرة أعلى بنسبة ١,٦ مرة إذا كانت المؤسسات تُدار على أساس عقد بين البلدية والمؤسسة مقارنة بالمؤسسات التي لا يوجد فيها مثل هذا العقد.

يبدو إذاً أن التعاقد له تأثير إيجابي على الابتكار. ويمكن اعتبار التعاقد إحدى إستراتيجيات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة (انظر بوليت Pollitt، ٢٠٠٣)؛ وذلك لأن العقود يمكن أن تؤدي إلى أسلوب أكثر لامركزية في الابتكار لدى القطاع العام مع إشراك أكبر للموظفين، الأمر الذي قد يفسِّر ارتفاع مستوى الابتكار.

ومــع ذلك، ووفقاً لـ (غريف) (Greve, 2008) كان هناك ارتفاعٌ في عدد البلديات التي طبَّقــت العقود من ٤٢ في المائــة إلى ٦٧ في المائة بين عامي ٢٠٠٣ و٢٠٠٧. ويمكن أن يعتبر إدخــال العقود في حــد ذاته نوعاً من الابتكار، وبالتالي فإن الزيــادة في عدد البلديات التي طبَّقت العقود قد تفسِّر ارتفاع مستوى الابتكار في هذه البلديات.

من المعقول إذاً أن نســتنتج أن الابتكار هو ظاهرة شــائعة في مؤسسات القطاع العام، حيث إن اثنتين من بين كل ثلاث مؤسسات للرعاية الاجتماعية تقريبًا كانتا مبتكرتين، وكان هنــاك ابتكار في جميع مســتويات المؤسســات. ولذلك، فالابتكار في القطــاع العام لا يعدُّ تناقضاً في المفاهيم (إيرل Earl، ٢٠٠٢)، وعلاوة على ذلك، هناك بعض المؤشرات على وجود علاقة طردية بين التعاقد والابتكار.

وإذا كان هذا صحيحاً، فإنه ينبغي إجراء المزيد من الأبحاث حول أســباب حدوث هذه العلاقة الطردية على أرض الواقع. هل يضع التعاقد ضغوطاً على المؤسسات للابتكار؟ هل يؤدي التعاقد إلى إطار يُشــجِّع اللامركزية مما يُســهِّل على القادة الاســتجابة للأفكار التي يطرحها الموظفون، كما هو مبين في دراســة استبيان جديد (KREVI, 2008)؟ هذه قضايا معقدة جداً، وربما تتجلى بشكل مختلف جدًّا في البلديات المختلفة.

ما مدى التشابه بين الابتكارات في القطاعين العام والخاص؟

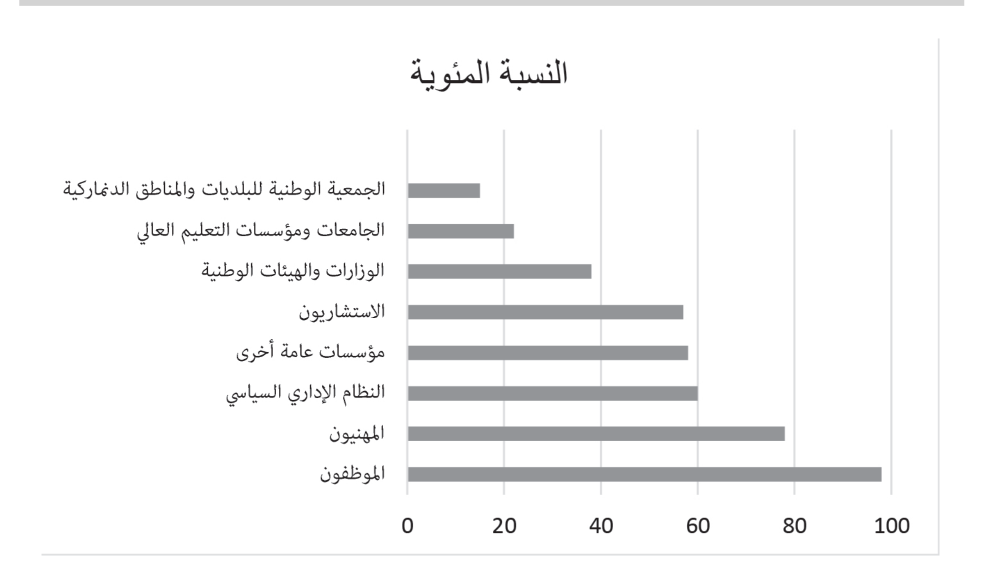
تعمل مؤسسات الرعاية الاجتماعية في القطاع العام في سياق السياسة والأنظمة العامة، في حين تعمل الشركات الخاصة في ســياق اقتصاد الســوق؛ ولهذا الســبب يُعتقد في بعض الأحيان أن الابتكارات في القطاعين العام والخاص مختلفة جدًّا. ويُنظر إلى الابتكار في القطاع العام على أنه يهيمن عليه نهج الســيطرة من الأعلى إلى أســفل، في حين يُنظر إلى الابتكار في القطاع الخاص على أنه أكثر تأثُّراً بمرئيات الموظفين وأكثر استجابةً لرغبات العملاء.

يقدِّم الشــكل (٣-١) بعض المصادر الرئيســية للابتكار في القطاع العام، ويمكن تقســيم هذه المصادر إلى ثلاث فئات: (أ) مهم جداً، (ب) مهم، (ج) غير مهم.

(أ) مهم جداً:

وفقاً للمشاركين في الاستبانة (كبار المديرين)، فقد شكَّل الموظفون أهمَّ مصادر الابتكار. حيــث قــال ٧٨ في المائة من مديري القطاع العام إن الموظفين كانوا «على درجة عالية» من الأهمية كمصدر للابتكار، في حين قال ١٨ في المائة من المديرين إن الموظفين مهمُّون «إلى حد ما». وبهذا، فقد شكَّل الموظفون مصدراً مهماً للابتكار بالنسبة لـ ٩٦ في المائة من المديرين. في المقابل، ذكرت ٥٨ في المائة فقط من الشركات الخاصة الدنماركية أن المصادر الداخلية في المؤسســة أو مجموعة المشاريع هي مصادر معلومات ذات تأثير كبير على الابتكار. مصادر المعلومات التي لها تأثير كبير على الابتكار في الشركات الخاصة تشــمل المســتخدمين (٣٢ في المائة)، ومصادر أخرى في السوق (٣٤ في المائة).

وبنــاءً على ذلك، يبدو أن الابتكار في القطاع العــام ليس أقلَّ اعتماداً على الموظفين من القطاع الخاص. وهذا يتضمن المهنيين كمجموعة خاصة (المعلمين، والمدرسين، والممرضات، إلخ). ومعظم الموظفين في مؤسسات الرعاية الاجتماعية في القطاع العام الدنماركي هم من المهنيــين. وليس هناك ما يدلُّ عــلى أن الابتكار في القطاع العام يهيمن عليه أســلوب من الأعلى إلى أسفل، أو سيطرة السياسيين وكبار المديرين.



شكل (٣-١): مصادر الابتكار «درجة عالية» و«إلى حد ما»

(ب) مهم:

تشمل مصادر الابتكار المهمة المنظمات السياسية والإدارية[٣] ومؤسسات الرعاية الاجتماعية الأخرى في القطاع العام والاستشاريين.

المنظمات السياسية والإدارية:

ذكر نحو٢٠٪ و٣٨٪ المائة من المديرين أن المنظمات السياسية والإدارية تُشكِّل مصدراً مهماً للابتكار «إلى درجة عالية» و «إلى حد ما» على التوالي. ومن وجهة نظر المؤسسات العامة، توفِّر المنظمات السياسية والإدارية مقومات النجاح الأساسية للخدمات وتقديم الخدمات، كما أنها تُغيِّر وتُنشئ معايير النجاح الجديدة (بيدرسنPedersen، ٢٠٠٨)؛ لهذا السبب تعتبر المؤسسات هذه المنظمات مصادرَ خارجيةً ومهمة للابتكار.

مؤسسات الرعاية الاجتماعية الأخرى في القطاع العام:

ذكر نحو ٥٪ و٤٩٪ من المديرين أن مؤسسات الرعاية الاجتماعية الأخرى في القطاع العام تُشكِّل مصدراً مهماً للابتكار «إلى درجة عالية» و«إلى حد ما» على التوالي، وهذا

أمر مفهوم باعتبار أن مؤسسات القطاع العام الأخرى تُشكِّل عنصراً مهماً في سياق هذه المؤسسات فيما يتعلق بالتعلُّم، ومشاركة المعرفة بصفة غير رسمية، وما إلى ذلك. وواحد من بين كل أربعة مديرين (٢٣ في المائة) ذكروا أن المؤسسات ابتكرت في الغالب بناءً على التعاون القائم مع مؤسسات الرعاية الاجتماعية الأخرى في القطاع العام» (بيدرسن Pedersen، ٢٠٠٧، ص١٧٣).

الاستشاريون:

يلعب الاستشاريون دوراً مهماً في القطاع الخاص وكذلك في مؤسسات القطاع العام، حيث ذكر نحو ١٢٪ و٤٣٪ من مديري القطاع الخاص أن الاستشاريين يُشكِّلون مصدراً مهماً للابتكار «إلى درجة عالية» و «إلى حد ما» على التوالي. وللأسف لم تُبيّن الاستبانة نوعية الاستشاريين الذين تتعاون معهم المؤسسات، ولم تظهر المجالات التي تمَّ فيها التعاون، ولكن الاستبانة بيَّنت أنه باستخدام الاستشاريين أصبحت المؤسسات قادرةً نسبياً على تطبيق معايير النجاح الخارجية؛ الأمر الذي يرتبط بالقدرة على الابتكار مع مرور الوقت. وبمعنى آخر، ساعد الاستشاريون المؤسسات على الابتكار من أجل الوفاء باللوائح التنظيمية.

الشركات الخاصة:

المنظمات السياسية والإدارية لا تُشكِّل مصدراً مهماً للابتكار في شركات القطاع الخاص. على سبيل المثال، ٤٪ فقط من الشركات ذكرت أن شركاء التعاون في القطاع العام لهم تأثير كبير كمصدر للابتكار. ومع ذلك، فإن الصورة ليست واضحة تماماً، فقد شكَّل شركاء التعاون من القطاع العام ١٦ في المائة من الشركات التي يتمُّ التعاون معها في المجالات الابتكارية. وعلاوة على ذلك، ذكرت ١٧ في المائة من شركات القطاع الخاص أن تلبية اللوائح التنظيمية كان له تأثير كبير في ابتكار المنتجات، وكانت نسبة الابتكار في العمليات ١٨ في المائة؛ لذلك فإن اللوائح التنظيمية لها تأثير على ابتكار القطاع الخاص وإن كان بنسبة أقل من القطاع العام.

وذكرت ٤٥ في المائة من الشركات الخاصة أن لديها شركاء في التعاون الابتكاري. وقد شكَّلت الشركات الأخرى ٤٠ في المائة من الشركات التي يتم التعاون معها في المجالات الابتكارية. والمقصود بالشركات الأخرى هنا الشركات المنافسة وشركات أخرى في المجال والاستشاريون والمعامل التجارية والمعاهد الخاصة، وكذلك موردو المعدات والمواد

والمكونات والبرمجيات. نرى إذاً أن هناك توجُّهاً خارجياً كبيراً في الشركات الخاصة. وهكذا يبدو أن هناك أنماطاً مماثلة في نواحٍ كثيرة من الابتكار في القطاعين العام والخاص. فالمصادر الداخلية لها دور حاسم، وآليات اللوائح التنظيمية تلعب دوراً مهماً في كلا القطاعين، وأخيراً هناك توجُّهٌ خارجي كبير نحو مؤسسات مماثلة وشركات واستشاريين.

(ج) غير مهم:

كما هو مبين في الشكل (٣-١) فإن بعض اللاعبين لا يُنظر إليهم بوصفهم مصادر مهمة في الابتكار. هذا هو الحال بالنسبة لـ: (١) الوزارات والهيئات الوطنية، (٢) الجامعات ومؤسسات التعليم العالي، و(٣) الحكومة الدنماركية المحلية – الجمعية الوطنية للبلديات والمناطق الدنماركية (الجمعية الوطنية لبلديات المناطق الدنماركية سابقاً).

قد يتساءل البعض: لماذا لا تُعتبر الوزارات والهيئات الوطنية مصدراً مهماً للابتكار من قِبل المديرين؟ فالوزارات والهيئات الوطنية تُصدِّر العديدَ من القرارات التي تُلزِم، بشكل مباشر أو غير مباشر، المؤسسات بالابتكار. والسبب في عدم اعتبار الوزارات والهيئات الوطنية مصدراً مهماً للابتكار هو على الأرجح أنه يُنظر إليها على أنها مؤسسات حوكمة «بعيدة» مقارنة بالبلديات التي يُنظر إليها على أنها «قريبة جداً». وبعبارة أخرى، فإن الوزارات والهيئات الوطنية قد تكون أكثر أهميةً للابتكار من الناحية الموضوعية في مؤسسات الرعاية الاجتماعية من البلديات. ومع ذلك، ينظرُ كبار المديرين إلى البلديات على أنها أكثر أهميةً للابتكار في مؤسساتهم.

قد يتبادرُ التساؤل نفسه حولَ الجامعات ومؤسسات التعليم العالي، فهي على ما يبدو تلعب الدور نفسه تقريباً في منظمات القطاعين العام والخاص على حد سواء. وعلاوة على ذلك، يتم في الدنمارك تعليم جميع المهنيين تقريباً في مؤسسات خاصة - مثل: المعلمين، والممرضين، والمدرسين- في جميع أنحاء الدولة وليس في الجامعات أو غيرها من مؤسسات التعليم العالي. وبالتالي فإن المديرين يُعَدون الأغلبية، ولهم علاقات أقوى مع هذه المؤسسات الخاصة في الجامعات ومؤسسات التعليم العالي.

وهناك سؤال آخر: لماذا لا تُعتبر الجمعية الوطنية للبلديات والمناطق الدنماركية (KL and ARF) مصادر مهمة للابتكار؟ فالجمعية الوطنية للبلديات والمناطق الدنماركية تلعب

دوراً رئيساً في جميع الاتفاقات الرئيسية تقريباً بين الحكومة والبلديات والمناطق، ولهذا السبب شاركت هذه الجمعيات في العديد من المبادرات الرئيسية لتعزيز الابتكار، ولكن للأسف فإن الدراسة لا تشير لأي سبب رئيسي لعدم اعتبار هذه الجمعيات الوطنية مصدراً مهماً للابتكار من قِبل المديرين في مؤسسات الرعاية الاجتماعية في القطاع العام.

الاستنتاج الرئيسي عن مصادر الابتكار هو أن الموظفين هم أهمُّ هذه المصادر، كما هو الحال في القطاع الخاص. ويأتي بعد الموظفين المنظمات السياسية والإدارية، ثم مؤسسات الرعاية الاجتماعية الأخرى في القطاع العام، والمستشارون. وكما هو الحال في القطاع الخاص، فإن الابتكار في القطاع العام مبني على مزيج من المصادر الداخلية والخارجية.

الآثار الرئيسة للابتكار:

في القسم التالي، سوف يتمُّ شرح بعض الآثار الرئيسة للابتكار في القطاعين العام والخاص؛ لمعرفة ما إذا كان هناك أي اختلافات رئيسية بين الاثنين. ومن المثير للاهتمام أيضاً معرفة أي عناصر الإدارة العامة التنفيذية الجديدة والإصلاحات الحكومية التي يمكن تحقيقها من خلال الابتكار (الكفاءة، الجودة، إلخ).

آثار الابتكار في المؤسسات العامة هي عادة كالتالي:

١- تحسين جودة خدمات الرعاية الاجتماعية.

٢- تحسين مستوى الإنتاجية وتقديم الخدمات نتيجة للاستخدام الأمثل للموارد الداخلية في مؤسسات الرعاية الاجتماعية.

٣- تحسين درجة الالتزام بمعايير النجاح الخارجية التي تُحدِّدها المنظمات السياسية والإدارية لإنتاج وتقديم خدمات الرعاية الاجتماعية.

تحسين جودة خدمات الرعاية الاجتماعية:

ذكر سبعة من بين كل عشرة من كبار المديرين أن جودة الخدمات تحسَّنت نتيجة للابتكار. واحد فقط من بين كل عشرة مديرين (٩ في المائة) شعر أن جودة الخدمات انخفضت بسبب الابتكار.

تحسين المرونة والقدرة:

ستة من بين كل عشرة مديرين (٦٤٪) رأوا أن مرونة إنتاج مؤسساتهم وتقديم الخدمات تحسَّـنت نتيجـة الابتكار، ورأى واحد فقط من بين كل سـبعة مديريـن (١٣٪) أن المرونة انخفضت.

ذكـر أربعة من بين كل عشرة مديرين (٤٣٪)* أن قدرات المؤسسـات فيما يخصُّ إنتاجَ وتقديم خدمات الرعاية الاجتماعية زادت بسـبب الابتكار. واحد فقط من بين كل سـبعة مديرين (١٤٪) ذكر أن المؤسسـة شـهدت انخفاضاً في القدرة على الإنتاج وتقديم خدمات الرعاية الاجتماعية بسبب الابتكار.

زيادة في تحقيق معايير النجاح الخارجية:

شـعر واحد من بـين كل المديرين (٤٩ في المائـة) أن تحقيق معايـير النجاح الخارجية لإنتاج مؤسساتهم ولتقديم الخدمات الاجتماعية التي وضعتها المنظمات السياسية والإدارية ازدادت بسبب الابتكار. وذكر واحد فقط من بين كل عشرة مديرين العكس من ذلك.

آثار الابتكار في القطاع الخاص مماثلة في العديد من الجوانب. وفي اسـتطلاع قامت به مؤسسة CIS تمَّ التمييز بين آثار ابتكار المنتجات وآثار ابتكار العمليات.

ويبين الجدول (٣-١) أنَّ أهم آثار الابتكار للمنتجات هو المزيد من المنتجات، وتحسـين نوعيتها، وخلق أسـواق جديدة أو زيادة في الحصة السـوقية. متطلبات اللوائح التنظيمية والمخاوف البيئية والصحة والسلامة أيضاً تلعب دوراً مهماً.

وفي الجـدول (٣-٢) يمكن ملاحظة أن زيادة المرونة والقدرة الإنتاجية وخفض التكاليف هـي أهم آثار الابتكار في العمليات. وتلعب متطلبـات اللوائح التنظيمية مرة أخرى دوراً مهماً في مجال الابتكار وفق مقياس النتائج.

* المترجم: هذه النسبة وما قبلها (٦٤٪، ١٣٪) هي نسب تقريبية، وهي كما وردت في النص الأصلي.

جدول (٣-١)

آثار ابتكار منتجات ذات تأثير كبير، ٢٠٠٢-٢٠٠٤. المصدر CFA ،CIS4 ٢٠٠٦ (أ)

زيادة مجال المنتجات والخدمات	الدخول في أسواق جديدة أو زيادة في الحصة السوقية	تحسين جودة المنتجات والخدمات	تخفيض الآثار السلبية على البيئة أو تحسين الصحة والسلامة	الوفاء بمتطلبات اللوائح التنظيمية
٪٣٣	٪٢٧	٪٣٤	٪٩	٪١٧

جدول (٣-٢)

آثار ابتكار عمليات ذات تأثير كبير، ٢٠٠٢-٢٠٠٤. المصدر CFA ،CIS4 ٢٠٠٦ (أ)

زيادة مرونة الإنتاج وتقديم الخدمات	زيادة القدرة على الإنتاج وتقديم الخدمات	تخفيض تكلفة الوحدة الإنتاجية أو الخدمية	تخفيض استهلاك المواد أو الطاقة للوحدة الإنتاجية أو الخدمية	تخفيض الآثار السلبية على البيئة أو تحسين الصحة والسلامة	الوفاء بمتطلبات اللوائح التنظيمية
٪٣١	٪٢٧	٪٢٤	٪١١	٪١٢	٪١٨

فتحسين الجودة والمرونة، والقدرة على الإنتاج، والوفاء بمتطلبات اللوائح التنظيمية من الآثار المهمة للابتكار في كلٍّ من القطاعين الخاص والعام؛ وهذا يدلُّ على أن التركيز ليس على الفوائد الاقتصادية فحسب (انظر أيضاً أدناه). الابتكار لا يقتصر فقط على الكفاءة، ولكنه يشمل أيضاً توليد قيمة مضافة من حيث الجودة. وبهذه الطريقة يصبح الابتكار مفهوماً أوسعَ من الأهداف التقليدية (الكفاءة والتحكُّم) المهيمنة في الإدارة العامة التنفيذية الجديدة.

وفي الختام، من الواضح أنَّ الابتكار موجود بالفعل إلى حد كبير في القطاع العام، وقائم على الموظفين. والابتكار في القطاع العام منفتح إلى درجة كبيرة على مدخلات البيئة المحيطة به، ولديه تركيز قوي على الجودة والمرونة.

وهذا يعني أن الابتكار في القطاع العام ليس كما يُعتقد في الكثير من الأحيان أنه ظاهرة نادرة يهيمن عليها الساسة وكبار المديرين وحدهم. فبالمقارنة بالقطاع الخاص، فإن الابتكار

في القطــاع العام ليس أقلَّ اعتماداً على الموظفين، وليس أقلَّ تأثُّراً بمدخلات المؤسســات أو الشركات الأخرى. وعلاوة على ذلك، فالابتكار في القطاع العام ليس مُستهدَفاً من قِبل الإدارة العامة التنفيذية الجديدة الكلاسيكية فيما يتعلق بكونه أكثرَ فاعليةً وكفاءةً وحده.

الاختلافات في الابتكار بين القطاعين العام والخاص:

لقــد تمَّ العثور على بعض الاختلافات في الابتكار بين القطاعين العام والخاص، ومن أهم هــذه الفروق أن الفوائد الاقتصادية تعدُّ أكثرَ أهميةً بالنســبة للابتــكار في القطاع الخاص مقارنة بالقطاع العام.

واحــد من بين كل ســبعة من كبار المديرين فقط (١٥٪) ذكــر أن الابتكار له أثر إيجابي على اقتصاد مؤسسات الرعاية الاجتماعية، وبعبارة أخرى: فإن معظم المؤسسات لا تُحسِّن وضعها الاقتصادي بســبب الابتكار. وذكر (٣٢٪) من المديرين أن الابتكار كان له أثر سلبي على الوضع الاقتصادي. وأخيراً، ذكر (٥٢٪) في المائة من المديرين أن الابتكار كان محايداً في التأثير على الوضع الاقتصادي للمؤسسات.

وعلى النقيض من ذلك، وفقاً للاستطلاع الذي قامت به مؤسسة سي آي إس، كان للابتكار تأثيرٌ إيجابي على الوضع الاقتصادي للشركات الخاصة. في دراسة سي آي إس ٤ كان هناك على الأقل طريقتان* لقياس الأهمية الاقتصادية للابتكار: الأولى هي مقياس كثافة الابتكار، ويتم تعريف كثافة الابتكار من خلال الإنفاق على الابتكار بالنسبة لدورة المبيعات. وفق سي آي إس ٤ (انظــر CFA، ٢٠٠٦ (ب))، كانــت كثافة الابتكار أكــبر في الشركات الصغيرة (التي لها دورة مبيعــات صغيرة)، ووفقاً لأنــواع الصناعات، فقد كانت كثافة الابتكار أكبر في الخدمات المعرفية. ويطرح ذلك سؤالاً: ما مدى ملاءمة هذا المقياس الاستثماري مع الدخل؟

يوزع المقياس الــذي يخبرنا بمدى أهمية الابتكار بالنســبة للدخل دورة مبيعات المنتج لــدى الــشركات المبتكرة إلى أنواع مختلفة من المنتجات. ويبــين الجدول (٣-٣) أنه في عام ٢٠٠٤ كان ٢١٪ من دورة مبيعات المنتجات لدى الشركات المبتكرة مصدرها منتجات جديدة بالنسبة للشركة، أو منتجات جديدة بالنسبة لسوق الشركة.

* ذكر المؤلف واحدة، ولم يشر إلى الأخرى (المترجم).

جدول (٣-٣): توزيع دورة مبيعات المنتج لأنواع مختلفة من المنتجات لدى الشركات المبتكرة، ٢٠٠٤. المصدر CIS4، CFA ٢٠٠٦ (أ).

منتجات لم تتغير أو تمَّ تعديلها بشكل بسيط	منتجات جديدة بالنسبة للشركة	منتجات جديدة بالنسبة لسوق الشركة
٪٧٨	٪١١	٪١٠

ويبين الجدول (٣-٣) أنَّ أنشطة الابتكار مهمة نسبياً بالنسبة لدورة مبيعات المنتجات في الشركات الدنماركية المبتكرة، وبمعنى آخر، هناك حافزٌ اقتصادي كبير للابتكار.

وبالتــالي فإنــه يمكن القول إن العلاقة بــين الابتكار والمنافــع الاقتصادية أقوى بكثير في القطاع الخاص منها في القطاع العام. ويبدو أن الابتكار في القطاع العام يدفعه الحرص على الجودة وليس الكفاءة أو الفوائد الاقتصادية الأخرى.

المناقشة:

كيف يمكن تفســير أن الابتــكار في القطاع العام أكثر ارتباطاً بالجــودة وليس بالكفاءة؟ أحد التفســيرات قد يكون غياب الأســواق الحقيقية في القطاع العام. فقد أظهر الاستطلاع أن (٢٪) فقط من مؤسســات الرعاية الاجتماعية تعمل في ظروف مماثلة لتلك الموجودة في اقتصاد الســوق. وعلاوة على ذلك، ذكرت (٥٪) فقط من المؤسســات أنها سوف تقوم بمثل هذه الأعمال في عام ٢٠١١. وعلى هذا الأساس يمكن القول إن مؤسسات الرعاية الاجتماعية لا تعمل تحت ضغوط السوق؛ ومن ثَمَّ فهي ليست مجبرةً على الابتكار والتركيز القوي على الكفاءة الاقتصادية، يضيف ذلك مساحة أكبر لتطبيق منهج الجودة في الابتكار.

التفسير الآخر قد يكون الزيادة في حقوق المواطنين كمستخدمين، فمنذ عام ٢٠٠١، قامت الحكومة اليمينية-الليبرالية بتنفيذ سلسلة من الإصلاحات في القطاع العام الدنماركي (عددها ١٦) (بيدرسن Pedersen، ٢٠٠٩). وتشتمل هذه الإصلاحات على الإصلاح الهيكلي للقطاع العــام، وإصلاح الجــودة في الخدمات العامة، والإصلاح الضريبــي، والعديد من الإصلاحات الأخــرى. هذه الإصلاحــات أعطت، من بين أمور أخرى، المواطنــين حقوقاً أكبر فيما يخصُّ إنتاج وتقديم الخدمات. وقد أدت هذه الإصلاحات الحكومية إلى زيادة توقعات المواطنين

عن جودة الخدمات. ويعدُّ الابتكار إحدى وسائل استجابة المؤسسات لهذه التوقعات. وبهذه الطريقة، يصبح الابتكار مرتبطاً بالسعي إلى تحقيق الجودة بدلاً من الكفاءة.

وهذه العلاقة بين الابتكار والجودة يمكن أيضاً أن يدعمها موظفو القطاع العام. فالموظفون يقومون بتحسين الجودة وتقديم الخدمات استجابةً لاحتياجات محددة، وينتهجون إستراتيجيات الاستفادة من الموارد المتاحة وتعديلها من أجل ضمان تقديم الخدمات بطريقة سليمة. وربما قللت مبادرات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة من مثل هذه الإستراتيجيات الإبداعية لتركيزها على الرقابة والتقييس، ومع ذلك لا يوجد أيُّ دليل على أن الموظفين يلتزمون تماماً بهذه المقاييس، بل إن ابتكارات الموظفين كثيرة في القطاع العام، (كما تمت الإشارة إلى ذلك سابقاً). وقد أظهرت دراسات الحالة أيضاً أن الاستفادة من الموارد المتاحة وتعديلها تعتبر من الأنشطة المهمة، حتى في المجالات التي تسيطر عليها مبادئ الإدارة العامة التنفيذية الجديدة، مثل رعاية المسنين (مقارنة مع فوجلسانج Fuglsang، ٢٠٠٨). التحالفات الجديدة التي تتشكل بين الموظفين والمواطنين تؤدي إلى المزيد من الابتكار والتركيز على الجودة؛ وهذا قد يؤدي بدوره إلى شرعية أقل للجوانب «القاسية» للإدارة العامة التنفيذية الجديدة.

وبالتالي، ففي سياق سياسة الإدارة العامة التنفيذية الجديدة والإصلاحات الحكومية الأخرى، هناك حاجة إلى تعديل الإدارة العامة التنفيذية الجديدة للتأكيد على الجودة والابتكار. وقد يتطلب ذلك أسلوباً ابتكارياً أكثر استجابةً لاحتياجات المواطنين؛ ولذلك، وفي سياق هذه السياسات العامة، هناك حاجة لابتكار منفتح وتفاعلي يقوم على الموظفين. وبعبارة أخرى، هناك حاجة لنموذج شومبيتر الثالث (Schumpeter III).

ومع ذلك، وكما ذكرنا آنفاً، ربما لا تكمن المشكلة في إنشاء هذا النهج؛ لأنه قد يكون موجوداً من قبلُ في القطاع العام. وفي الحقيقة، يبدو الابتكار القائم على الموظفين أنه القاعدة وليس الاستثناء. ولعل التحدي الحقيقي هو القدرة على الاستجابة بطريقة ملائمة لنماذج الابتكار الموجودة، المنفتحة والنوعية والتفاعلية والقائمة على الموظفين في القطاع العام. وإن تبني أسلوب أكثر انتظاماً للابتكار القائم على السياق قد يكون من شأنه تحقيق الهدف المزدوج المتمثل في تحسين الابتكار (الجودة)، والاستجابة لمتطلبات اللوائح التنظيمية.

الخلاصة:

غالباً ما يُنظر إلى الابتكار في القطاع العام على أنه يختلف عن الابتكار في القطاع الخاص. ويُعتقـد أن الابتكار في القطاع العام أكثر ندرةً، وأنه يقتصر على المسـتويات الإدارية العليا (من الأعلى إلى الأسفل)، وأنه منغلق وأقل اعتماداً على الموظفين بالمقارنة مع الابتكارات في القطاع الخاص. وفي حين أن الابتكار في القطاع الخاص انتقل من الابتكار المُخطَّط والمنغلق (أو ما يُسمَّى شومبيتر الثاني) إلى الابتكار المنفتح والتفاعلي والقائم على الموظفين (شومبيتر الثالـث)، فإنه يُنظر إلى الابتـكار في القطاع العام على أنه حبيس نمـوذج الابتكار المُخطَّط والمنغلق.

ولكـن وكما ورد في هذا الفصل، لا يوجد مـا يُثبت أن الابتكار في القطاع العام أمرٌ نادر الحدوث، أو أنه يحدث من المستوى الإداري الأعلى إلى الأسفل، أو أنه منغلقٌ أو أقلُّ اعتماداً عـلى الموظفين مـن الابتكار الخاص، ولم يكن من الممكن إثبات هـذه الفرضية هنا. وعلى النقيض من ذلك يبدو أن هناك بالفعل العديدَ من أوجه التشـابه بين الابتكار في القطاعين الخاص والعام مع بعض الاستثناءات، بما في ذلك الآثار الاقتصادية للابتكار.

ووفقـاً لعدد من المراقبين، يبدو أن أفكار الإدارة العامة التنفيذية الجديدة في تراجع في بعـض المجالات، أو على الأقل يجري إعادة صياغتها. لقـد أصبحت قضية الابتكار المرتبط بالجـودة نقطةً محورية جديـدة في الإدارة العامة التنفيذية الجديـدة. وبدلاً من تقديم الكفـاءة الاقتصادية والتقييس والمزيد من التحكُّم كمحاور رئيسـية، بإمكان الإدارة العامة التنفيذية الجديدة أن تسـعى لتحفيز الابتكار وتحسـين الجودة. وفي هذا السـياق، يصبح نموذج (شومبيتر) الثالث جذَّاباً؛ لذا فإنَّ من المناسب تطوير القطاع العام بحيث يكون أكثر تكيفاً مع السياق، ويستجيب لاحتياجات المستخدمين.

لقد ناقشـنا في هذا الفصل أنه ينبغي دراسة الوسائل والأسـاليب الابتكارية في القطاع العام قبل أن يتمَّ إطلاق مبادرات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة الأخرى، وتوطيد العلاقة بـين الإدارة العامـة التنفيذية الجديدة والجودة والابتكار. وكـما ذكرنا أعلاه، قد يتضح أن الكثـيرَ مما هـو مطلوب موجود ومتحقق في الواقع. فإذا كان هـذا هو الحال كما نعتقد، وبالحكم على البيانات التي تمت مناقشتها في هذا الفصل، فإن الدور الرئيس للإدارة العامة

التنفيذيــة الجديدة في هــذه الحالة لن يكــون تحفيزَ الابتكار التفاعلي، ولكن الاســتجابة للابتكار الموجود بطريقة مناسبة ومنتظمة.

الملاحظات:

١- لم تُدرج المستشفيات في الاستطلاع. والسبب في ذلك هو أن المستشفيات تختلف بشكل كبــير عن رياض الأطفــال والمدارس وغيرها من حيث الموظفــون وعددهم، والميزانية / دورة المبيعــات، والخدمات الأساســية، وغيرهــا. وهناك عدد من مؤسســات الرعاية الاجتماعيــة الأخرى التــي لا تنتج خدمات الرعاية الأساســية للمواطنين، وهذه أيضاً لم تُدرج في الاستطلاع. ومن الأمثلة على ذلك مؤسسات القطاع العام المعنية بمعالجة مياه الصرف الصحي، وصيانة الحدائق والترميم، وما إلى ذلك.

٢- شاركت مؤسسات من البلديات التالية في الدراسة:

Aabenraa, Aalborg, Århus, Brøndby, Esbjerg, Frederiksberg, Frederikshavn, Greve, Guldborgsund, Hedensted, Heming, Hjørring, Holbæk, Hvidovre, Kalundborg, Kolding, København, Mariagerfjord, Norddjurs, Odense, Roskilde, Slagelse, Thisted, Tønder, Viborg.

٣- المنظمات السياســية والإدارية هــي في الغالب الوزارات، والــوكالات الوطنية، ومكتب رئيس البلدية في البلديات والمناطق.

الفصل الرابع

الدول الصغيرة: الابتكار والقدرة الإدارية

راينر كاتيل، تينا راندما-ليف، وتارمو كالفيت

(Rainer Kattel, Tiina Randma-Liiv and Tarmo Kalvet)

مقدمة:

«ما يميز الدول الصغيرة عن الكبيرة - كما كتب ميلان كونديرا (Milan ٢٠٠٧، ص ٢٨)- ليس المعيار الكمي المتعلق بعدد سكانها؛ إنَّه شيء أعمق من ذلك، فالوجود بالنسبة للدول الصغيرة ليس أمراً بدهياً أو أكيداً ولكنه أمرٌ دائماً محلُّ تساؤل ورهان ومخاطرة؛ إن هذه الدول في موقف دفاعي ضد التاريخ، تلك القوة التي تفوقهم حجماً والتي لا تأخذهم بعين الاعتبار ولا حتى تلاحظ وجودهم». يعبِّر كونديرا هنا عن الخوف المنطقي والعقلاني الذي تشعر به الدول الصغيرة من «الغرق» والخضوع للتاريخ. فسِرُّ هذا الخوف أيضاً الاهتمام البحثي في الدول الصغيرة وتحدياتها الفريدة من نوعها.

ومع ذلك فإن مفهوم الدول الصغيرة فضلاً عن الابتكار والقدرات الإدارية، يخضع لنطاق واسع نسبياً من التعاريف والاستخدامات. وقبل وصف الهدف من هذا الفصل لا بد من مناقشة كيفية تعريف الدول الصغيرة والابتكار والقدرة الإدارية، وكيفية استخدام هذه المصطلحات هنا بشكل محدد.

تعريفات:

يعود التعريف الأكثر انتشاراً للابتكار إلى جوزيف شومبيتر مع تعديل طفيف من قِبل المنظمات الدولية، مثل: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، والاتحاد الأوروبي. وربما تكون الصياغة الأشهر لهذا التعريف كما يلي:

الابتكار هو تنفيذ/ تطبيق جديد أو تحسين جوهري لمنتج (سلعة أو خدمة)، أو عملية، أو وسيلة تسويقية، أو أسلوب تنظيمي في مجال تجاري أو في بيئة عمل أو في علاقات خارجية (OECD and Eurostat، ٢٠٠٥، ص ٤٦).

يعدُّ الابتكار الوسيلة التي يلجأ إليها روَّاد الأعمال للتغلُّب على المنافسة من أجل كسب الأربــاح. وتعتمد الابتكارات عادةً على نوع أو شــكل من المهارات والمعارف المســتخدمة لاكتســاب ميزة تنافسية (وليس بالضرورة أن تكونَ من أشــكال المهارات والمعارف المدونة رسمياً المتعارف عليها، وعلى سبيل المثال: التجارب والخبرات وشبكات المعرفة، وما إلى ذلك، غالباً ما تتضمن معارف غير مدونة). وغالباً ما ترتبط الابتكارات مع تحديات في التعلم والنمو السريــع في الإنتاجيــة التي غالباً ما تؤدي بدورها إلى نمو اقتصادي قوي ومســتدام (رينرت Reinert، ٢٠٠٧). الطفرات الإنتاجية القائمة على الابتكار تخلق مزايا تنافســية هائلة من خلال التكتلات والعوامل الخارجية الإيجابية ووفورات الحجم والنطاق التي بوصفها ظواهر مجتمعة تُولِّد دورات مثمرة من النمو والارتفاع السريع في مســتويات المعيشــة. وفي قلب هذه التفاعلات المعقدة نجد صناعة سياســات متأصلة وعالية التنســيق والحوار والتعاون، يتــم إدارتها من قِبــل إدارة عامة ذات قدرات عالية (إيفانــز وراوخ Evans and Rauch، ١٩٩٩؛ وايــد Wade، ٢٠٠٤). والمقصود بـ «صناعة السياســات» و«القدرات الإدارية» هنا هــو «نموذج للقدرات كمجموعة مــن العلاقات التي تُحدِّد أســلوب الحوكمة بدلاً من أن تكــون مجموعة من الصفات المتعلقة بالمؤسســات الحكومية» (جاياســوريا Jayasuriya، ٢٠٠٥، ص٢١). هذا الفهم يسمح للقدرات الإدارية وتصميم السياسات والتحليل والتنفيذ والتنســيق والتقييم أن تلعب أدواراً رئيســية بدلاً من اقتصارها على سلسلة من الإجراءات الإدارية الرسمية.

ويســتندُ هذا الفصل عــلى المفهوم العلاقاتي للدول الصغيرة والذي تمَّ اســتخدامه على نطاق واســع في الآونة الأخــيرة في أدبيات تلك الدول. ووفقاً لهــذا التعريف «يرتبط كون الدولة الصغيرة بسياقين مكاني وزماني محددين، وليس سمةً عامةً للدولة. فالدولة الصغيرة لا تُحدِّدهــا مــؤشرات، مثل حجم الســكان المطلق أو حجم الناتج المحــلي، مقارنة بالدول الأخرى. ولكن يتم تعريف الدولة الصغيرة على أنها الطرف الضعيف في علاقة غير متكافئة»[١] (ثورلاسون وويفيل Thorallsson and Wivel، ٢٠٠٦؛ شتاينميتز وآخرون Steinmetz et. al.، ٢٠٠٩). ويشــير صغر الحجم إلى العجز في القوة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الحجم يعدُّ سمةً ديناميكية للدولة تتغير آثاره على مرِّ الزمن. وأفضل طريقة لفهمه هو أنه عامل مهم نسبياً في تحديد رفاهية الدولة المحددة [٢].

الهدف من الفصل:

نشأ الابتكار (والتنمية الاقتصادية بشكل عام) في دول صغيرة يمكن وصفها بمقاييس اليوم دويلات صغيرة مثل دويلات المدن في عصر النهضة، فمدن مثل البندقية وفلورنسا ودلفت وغيرها، كانت ناجحة للغاية في الابتكار باستخدام المعرفة لتحقيق مكاسب اقتصادية، والتفوق على دول أكبر منها بكثير من حيث المساحة الجغرافية وعدد السكان وغيرها من معايير الحجم (هال Hall، ١٩٩٩؛ لانديز Landes،١٩٩٩، ص ٤٥-٥٩؛ رينرت Reinert، ٢٠٠٧). ويمكن القول إنه في هذه المدن كان «الصغر» أحد العوامل الرئيسية التي أسهمت في بناء اقتصاد مؤسسي ومتنوع، حيث كان من المعلوم آنذاك أنَّ هذه المفاهيم تُشكِّل المكونات الأساسية للتنمية المستدامة. وفي الواقع فإن المتقدمين من خبراء الاقتصاد السياسي الرئيسيين، مثل جيوفاني بوتيرو (١٥٩٠) وأنطونيو سيرا (١٦١٣)، قاموا بمقارنة دويلات المدن الصغيرة مع الاقتصاديات الكبرى التي غالباً ما تتمتع بالقوة العسكرية ومناطق واسعة وغنية بالموارد الطبيعية، ووجدوا أنها رغم ذلك متخلفة اقتصادياً. ولكن يبدو اليوم أن الصغرَ يعتبر مصدراً لقيود متعددة على الابتكار والتنمية الاقتصادية بشكل عام (مثل، أرمسترونغ وريدArmstrong and Read، ٢٠٠٣؛ مقارنة مع إيسترلي وكرايEasterly and Kraay، ٢٠٠٠). ويمكن تلخيص هذه القيود على النحو التالي[٣]:

١- تقريباً وبحسب التعريف، الدول الصغيرة (وخاصة الأقل نمواً) لديها أسواق محلية صغيرة تحدُّ من إمكانية إنشاء اقتصاد الحجم (economies of scale) والتكتلات الجغرافية.

٢- تُهدِّد الأسواقُ المحلية الصغيرة والاعتمادُ على الصادرات الدولَ الصغيرة؛ بالتركيز على منتجات محدودة، وانخفاض التنوُّع في الهيكل الاقتصادي.

٣- لا تملك الدول الصغيرة القدرات المالية أو الموارد البشرية اللازمة للاستثمار في أحدث العلوم والأبحاث والتطوير (R&D)؛ وهو ما يجعل تحديد الأولويات والانتقائية والقدرة على التكيف من أساسيات رسم السياسات.

٤- تمتلك الدول الكبيرة القدرات الإدارية العالية الاحترافية في الإدارة العامة، وهذا مرة أخرى من الأمور التي تفتقدها العديد من الدول الصغيرة التي تعاني من انخفاض مستوى التنمية.

٥- تنمية الخدمة المدنية (بأســلوب Weber) وتصميم السياسات بحرفية من العوامل التي غالباً ما تعتبر المفتاح لتحقيق تنمية اقتصادية مستدامة، ولكن الريعية والمصالح الخاصة تجعل تحقيقَ هذه المتطلبات في الدول الصغيرة أمراً صعباً إن لم يكن مستحيلاً.

ومــع ذلك فإن المحاولة الماضية لدارســة موضوع الدول الصغــيرة والابتكار مضى عليها أكــثر من ٢٠ عامــاً. لقد ظهر الكتاب في عــام ١٩٨٨ بعنوان «الــدول الصغيرة في مواجهة الثــورة التقنيــة»، وتم تحريره من قِبل فريمان ولوندفال. وعــلى الرغم من عنوان الكتاب، فإن الباحثين لم يتطرقوا في الواقع لقضية «الحجم» على قدر ما تطرقوا لقضية نُظم الابتكار بشــكل عام؛ لأن المفهوم كان في بداياته في ذلك الوقت، وتمَّ تأسيســه إلى حد كبير من قِبل الباحثين أنفسهم. والعمل الذي قدمه أيدكويست وهومين بعنوان: «نُظم الابتكار في الدول الصغيرة» يعاني من الإشــكالية نفســها، فهو في الواقع يتعامل فقط مع القضايا ذات الصلة بنُظم الابتكار في الدول المتقدمة إلى حد كبير، من فنلندا إلى كوريا الجنوبية. ويكاد الكتاب لا يناقــش أيَّ قضايا متعلقــة بحجم الدول فيما يخصُّ الابتكار وسياســته. وباختصار، فإن أدبيات الابتكار تُدرك على ما يبدو مسألة حجم الدول إلا إنها في الواقع تميل لتهميش هذا الجانــب. وعلى العكس من ذلك، فإن أدبيات الدول الصغيرة تميل إلى الافتراض بأن الحجم يُشكِّل عائقاً للتنمية الاقتصادية والابتكار.

وفي حــين أن دور الإدارة العامة في التنمية يزداد أهميةً في الدراســات التنموية (إيفانز وراوخ Evans and Rauch، ١٩٩٩؛ وايــد Wade، ٢٠٠٤)، فإن هذه العلاقة الأساســية بين الإدارة العامة والتنمية لم تلق ســوى اهتمام عرضي في أدبيات الدول الصغيرة (على ســبيل المثال، أورياين Ó Riain، ٢٠٠٤).

وقد برز عدد من التحديات والمخاطر الجديدة في الاقتصاد الدولي خلال العقود الأخيرة التي تعيد التأكيد على أهمية قضية الحجم والحاجة إلى معالجة القدرات الإدارية. والحلول النظرية الســائدة لهذه التحديات، ســواء في مجال الابتكار (نهج نُظــم الابتكار) أو العلوم الإداريــة (الدولة ما بعد الفيبيرية ([neo] Weberian state) تعاني من عيوب واضحة عند تطبيقهــا على الدول الصغيرة، بمعنى أن هذه المفاهيم في الواقع لا تســاعد في التغلُّب على المعوقات التي أنشأتها التحديات الجديدة.

وخلافاً للفكر السائد في معظم القرن العشرين، ما نقوله اليوم هو أن حجم الدولة عاد مرة أخرى بوصفه أحدَ المحددات الرئيســية لكيفية ابتكار الشركات وأســبابه (حجم الدولة له تأثير على الابتكار على مســتوى الشركات على الرغم من أن التأثير يتفاوت إلى حد ما مع مستوى التنمية). وقد تعلمت الاقتصادات الصغيرة الناجحة كيفية التغلب على الصعوبات الناجمــة عن الحجــم. وقد حوَّلت التحديات الجديدة في الاقتصاد العالمي مســألةَ الحجم إلى إحدى خصائص السياســة العامة الزمانية والمكانية الرئيســية للدولة. وتعتبر القدرات الإدارية من أهم العوامل اللازمة من أجل التغلُّب على هذه التحديات.

تحديات ومخاطر جديدة:

غالباً ما يُنظر إلى الابتكارات والتغيرات التقنية بوصفها محركات رئيسية للنمو الاقتصادي والتنميــة، ونادراً ما يُدرك أن العديد من الابتكارات بإمكانها أن تجلب آثاراً جانبية ســلبية كبيرة، وذلك لسببين رئيسيين:

١- الابتكارات والتغيرات التقنية غالباً ما تتم من خلال عملية وصفها شومبيتر (Schumpeter 1912, 1942) بأنها تدمير إبداعي، حيث يتمُّ إنشاء منتجات وأنشطة ووظائف وصناعات جديدة، في حين يندثر القديم.

٢- العديــد من الابتكارات تخلق ديناميكية مثل اقتصــادات الحجم التي تصبح – كما بيَّن آرثــر (Arthur, 1994) وآخرون – منفذاً قويًّا لآليــات التعلُّم وروابط التغذية الراجعة بين الأفراد في سلسلة القيمة السوقية، وكل ذلك يؤدي إلى تبعات قوية لمسارات محددة وحواجز لدخول المنافســين، مثل الشركات والأقاليم والدول الأخرى (انظر أيضاً نيلسون ووينتر Nelson and Winter، ١٩٨٢).

هذه الجوانب السلبية للابتكار تتطلب عمليةً يقودها القطاع العام يمكن تسميتُها إدارة التدمير الإبداعي (توافقاً مع فكرة شــومبيتر)، حيث تدعم السياسات العامة إنشاء المعرفة والــشركات وفرص العمــل الجديدة مع مراعاة التخفيف من آثارها الســلبية (دريكســلر وآخــرون .Drechsler et al، ٢٠٠٦؛ كريغيــل وبورلاماكــويKregel and Burlamaqui، ٢٠٠٦). وخــلال معظم فــترة القرن العشرين كانــت الطبيعية الســائدة للنموذج التقني

والاقتصادي، التي سـوف يتم تفصيلها في القسـم التالي، تدعم الحالات الناجحة من إدارة التدمير الإبداعي إلى حد كبير.

الإنتـاج الضخم، أو النظام (الفوردي) في الإنتـاج (Fordist system of production)، كان يسـتخدم منظمات هرمية ضخمة، والتخطيط على المدى الطويل لتحقيق الاستقرار في الإنتاج، وجني اقتصادات الحجم والنطاقات (تشاندلرChandler، ١٩٩٠). وأصبحت زيادة الأجور الحقيقية ومسـتويات المعيشة التي تضمن أنماطاً استهلاكية مستقرة جزءاً من ذلك الإنتـاج ونظام التخطيط. وربما كان هنري فورد (Henry Ford) أول من أدرك ذلك عندما قام بمضاعفة رواتب العاملين لديه، ولكن دول الشمال الأوروبي الصغيرة التي تُطبِّق سياسة الخدمة الاجتماعية هي مَنْ أتقنَ هذا النظامَ خلال السـتينيات والسبعينيات (كاتسنشتاين Katzenstein، ١٩٨٥؛ ميوسـيت Mjoset، ٢٠٠٠). يعتـبر صعود اقتصاد دول شرق آسـيا كذلك حالةً نموذجيةً لاستخدام نهج الإنتاج على النطاق الواسع. فقد تمَّ تطوير الاقتصادات الآسيوية الصغيرة آنذاك عبرَ جهود التصنيع القوية التي تقودُها الدولة، والقائمة على إنشاء مؤسسات قوية مملوكة للدولة، وإنشاء شبكات من الشركات من أجل إيجاد اقتصاد الحجم (انظر، على سـبيل المثال، أمسدن Amsden، ١٩٨٩؛ وايد Wade، ٢٠٠٤). إجمالاً، أظهرت تجربة دول الشـمال الأوروبي ذات سياسـة الخدمة الاجتماعية والنمور الآسيوية أن حجم الدولة لا يهمُّ طالما أنها قادرة على تطبيق المنطق التالي: الإنتاج الضخم يفترض الاسـتهلاك الضخـم، الذي بدوره يعتمد على التوظيف الضخم الذي لا يتأثر بالمرض أو الشـيخوخة أو أي ظـرف آخر مماثـل (مثل: لوائح دول الخدمة الاجتماعية، وأشـكال أخرى من الأنظمة واللوائح أو العادات، مثل التوظيف طويل المدى الذي يؤدي لمخاطر البطالة).

لذلـك كان النموذج «الفوردي» عُرضةً لآثار التكتلات (حيث إن الاندماج في التنظيمات الهرمية الكبيرة كان مبدأً أساسياً)، وهذا بدوره خلَق الفرصَ الوظيفية ذات الدخل المتوسط (بمسـاعدة كبيرة من لوائح دولة الخدمة الاجتماعية)، ليس فقط في البلدان المتقدمة ولكن أيضاً على نحو متزايد في العالم النامي (على سـبيل المثال، في المكسـيك كانت الأجور تتزايد باستمرار على وجه التحديد حتى نهاية النموذج «الفوردي» في منتصف السبعينيات، انظر بالمـا Palma، ٢٠٠٥). وقد طُبِّق النموذج «الفوردي» بشـكل مماثـل كتكتلات اقتصادية

في الأقاليــم الجغرافية، وقامت دولة الخدمة الاجتماعية أيضاً بنقل ثمار الابتكار إلى المناطق البعيدة جغرافياً.

وقــد خفــف من انهيار هــذا النظام ثلاثــة تطــوُّرات: (١) تغيير في النمــوذج التقني والاقتصــادي بعد الثورة التقنية الجديــدة القائمة على تقنية المعلومــات والاتصالات التي انطلقت بكامل قواها في التســعينيات. (٢) اعتماد سياســات توافق واشــنطن الاقتصادية. (٣) الإصلاحات الإدارية في الثلاثين سنة الماضية. والسؤال المطروح للدول الأوروبية الصغيرة هــو كالتالي: كيف تؤثر عضوية الاتحاد الأوروبي على التحديات المذكورة أعلاه؟ وما قدرة الــدول على التعامل معها؟ وفي الواقع فإن تأثير الاتحاد الأوروبي على الدول الصغيرة يقدِّم لمحةً عن التغييرات التي تحدث في القدرة الإدارية في الدول الصغيرة أو على الأقل الاحتياج للتغيير من أجل الاستفادة من الابتكار في هذه الدول. وفيما يلي سوف تتمُّ مناقشة كلٍّ من هذه التطوُّرات وكيفية تأثيرها على الابتكار في الدول الصغيرة بشكل مختصر.

النقلة النوعية في النموذج التقني-الاقتصادي:

تمَّــت صياغة مصطلح «النمــوذج التقني-الاقتصــادي» من قِبل الباحثــة كارلوتا بيريز (Carlota Perez ١٩٨٣، ٢٠٠٢، ٢٠٠٦)، ويعــود إلى نظريــة الموجــات الطويلة في التنمية الاقتصاديــة التي وصفها الباحث نيكولاي كوندراتييف عــام ١٩٢٤ و١٩٢٦ (Kondratiev ١٩٩٨(أ)، ١٩٨٨(ب)). ووفقاً لبيريز، دامت مدة النموذج نحو نصف القرن، ويتصف بفهم واقعي لكيفية عمل وتطوُّر الرأســمالية في تلك الفترة. يصف النموذج أيضاً كيفية حدوث التغيــير التقني والابتكار في فترة معينة، والأشــكال التنظيمية والماليــة التي تدعم الابتكار، وأنواع القدرات التقنية والمهارات والبنية التحتية اللازمة، والتطورات في رســم السياســات التــي تدعم الابتكار، وأفضل أنواع الممارســات لتطوير الأعمال التــي تظهر وتزدهر في تلك الفترة. لاحِظْ أن مثلَ هذه التحوُّلات تتشــكل دائماً حول مجموعة من الابتكارات الرئيسية والتقنيات التي تقوم بتحويل الاقتصاد بالكامل.

النمــوذج التقني - الاقتصادي الحــالي القائم على تقنية المعلومات والاتصالات يعود إلى الابتكارات الرئيسية في السبعينيات، حيث نتجت عنه تغييرات جوهرية في عمليات الإنتاج

في جميع الصناعات تقريباً (بما في ذلك العديد من الخدمات والزراعة). ولعلَّ الميزة الكبرى لنمــوذج تقنية المعلومات والاتصالات هو الاســتعانة المتزايدة بأطراف خارجية، وتقســيم وظائــف الإنتاج المختلفة، التي بدورها خلقت ضغوطاً قوية تعدم التكتل ســواء في الدول الصناعية الكبرى أو النامية (لمناقشــة هذا الجانب، انظر ساමويلسونSamuelson، ٢٠٠٤؛ كروغمانKrugman، ٢٠٠٨). ومكاســب التغير التقني والابتكار لم تعد قادرةً على الانتقال بســهولة داخل الحدود الإقليمية أو الحدود الجغرافية الوطنية. ويتمُّ اســتبدال الوحدات الإنتاجية الكبيرة والتوظيف على النطاق الواســع بشبكات متخصصة تعمل وتستمد الإنتاج والمعرفــة في نطاق يتجــاوز الصعيد الإقليمي أو حتى الدولي؛ وهو مــا يخلق حلقةً مغلقة من زيادة المنافســة وزيــادة الضغوط لخفــض التكاليف وانخفاض الأجــور، ومع تنازلات واســعة (في الضرائــب، إلخ)، وجذب المســتثمرين الأجانب الذين غالبــاً لا يعودون بمنافع عــلى المكان المحدد. ونتيجة لذلك تظهر الاقتصــادات المنغلقة وآثار قطع الروابط (غالاغر وزارسكيGallagher and Zarsky، ٢٠٠٧). وفي الوقت نفسه فإن نموذج تقنية المعلومات والاتصالات يتيح إنشــاء الإنتاج المتخصص مع القدرة على تجاوز الصعيد الإقليمي أو حتى الدولي (على ســبيل المثال، المستشفيات المتخصصة في نوع معين من العمليات الجراحية في القلب) (براهالاد Prahalad، ٢٠٠٦).

نمــوذج تقنية المعلومــات والاتصالات يزيد من ضغوط تفكيــك التكتلات وفك الروابط وإزالة التنويع الاقتصادي. وقد أصبح هذا هو التحدي الرئيسي للعديد من الدول والمناطق الصغيرة أو الهامشــية، حيث أصبحت هذه الضغوط بالفعل قوية جداً. فالقضية ليســت مسألة حجم (على سبيل المثال، ندرة في رأس المال البشري)، ولكن بدلاً من ذلك هي مزيج من أنماط الموقع الجغرافي والتخصص الاقتصادي، والتي يمكن تلخيصها في الموقع الذي تحتله الدولة في سلاســل قيمة الإنتاج الدولية. وعلى ســبيل المثال، في حين أن فنلندا تتمتع بموقع منعزل جغرافياً وقليل الســكان ديموغرافيًا (نحو ٥ ملايين نســمة)، فإن موقعها في سلســلة قيمــة الإنتــاج الدولية في أجهزة الاتصــال المحمولة عالٍ جداً. حيث تشــهد تدفُّقاً متزايداً لأنشطة البحث والتطوير إلى المناطق التي تشهد انخفاضاً في التكاليف وازدياداً في التكتلات، مثل الهند.

ومـع ذلـك فإن موقف فنلندا ليس له إلا تأثير إيجابي بسـيط على جارتها إسـتونيا (٨٠ كم إلى الجنوب، حوالي ١,٤ مليون نسـمة). في نموذج الإنتاج الضخم، كان بإمكان إسـتونيا وضع إسـتراتيجيات بسيطة نسـبياً لجني فوائد من قُربها من أسواق عالية التطوُّر من خلال التخصص في المنتجات أو الأسـواق البسـيطة، ومن ثَمَّ الارتقاء في سُـلَّم قيمة الإنتاج. وكان بإمكان صُنَّاع السياسـات الوطنية أن يضعوا إسـتراتيجيات ناجحـة للحاق بالآخرين. وبدلاً مـن ذلك تَخصَّص صُنَّاع الإلكترونيات في إسـتونيا في الإنتاج والتجميع البسـيط للمنتجات؛ وهـو ما أدَّى إلى انخفـاض الأجور وآثار كبيرة في تفكيك الروابـط (كالفيت Kalvet، ٢٠٠٤؛ هوجزيليـوس Högselius، ٢٠٠٥). نموذج تقنية المعلومـات والاتصالات في الإنتاج العالمي يجعل هذه الإستراتيجيات مؤقتة للغاية وغير مجدية إلى حد كبير، كما أنَّ هناك أدلةً متزايدةً على أن الارتقاء في هذه القطاعات نادرٌ جداً (جولياني وآخرون.Giuliani et al، ٢٠٠٥).

وفي حين أن نموذج تقنية المعلومات والاتصالات يعزِّز بشكل كبير عملية تفكيك التكتلات الاقتصادية، فالدول والأقاليم الكبرى محميةٌ إلى حد ما ضد المخاطر في النموذج الحالي. أولاً، هذا يعني أن الدول الصغرى (ولا سيما الدول النامية) لها اعتماد متنامٍ على الأسواق الدولية وشـبكات الإنتاج والتمويل. ثانياً، يمكن القول إن الدول الصغيرة بحاجة إلى إعادة تعريف مساحة السياسات الخاصة بها. إذا كانت الشركات المحلية والأجنبية تشهدُ زيادةً في حوافز الفصـل بـين الإنتاج والبحوث والتطويـر وما إلى ذلك من موقع جغـرافي معين؛ فإن زيادة الاسـتثمار في التعليم، وخلق إمكانيات ثقافية أكثر، ووضع برامج اجتماعية أفضل - سـوف يبـدو كأنه مجرد تأخير ما لا مفر منـه (انظر أيضاً كيمولي وآخرين.Cimoli et aI، ٢٠٠٥). لذلك ينبغي على راسـمي السياسات في الدول الصغيرة أن يتجاوزوا الصعيدَ الإقليمي (على سـبيل المثال، داخل الاتحاد الأوروبي). أصبح الحجم من ناحية النفوذ السـياسي والسلطة، ووجود الموارد البشرية اللازمة للتفاوض في شؤون السياسات التي تتجاوز الصعيد الإقليمي- مفتـاح النجاح الاقتصادي للدول الصغيرة. ويمكن القول إن هذا المفهوم معروف عموماً في أدبيات الدول الصغيرة (انظر على سـبيل المثال، إنجيربريتسن وآخرين.Ingebritsen et aI، ٢٠٠٦ لمجموعة من المناقشـات المفيدة)، ولكن النقطة الرئيسية الجديدة هنا هي أن هذا المفهـوم يُؤثِّر أيضاً على الابتكار. وعندما تكون سياسـة الابتـكار في الإنتاج الضخم محلية (خلق قدرات وأسـواق تقنية محلية، ومن ثَمَّ الانتقال إلى الصادرات)؛ فإن سياسـة الابتكار

لنمــوذج تقنية المعلومات والاتصالات في الدول الصغيرة يجب أن تتجاوز الصعيد الإقليمي مــن البدايــة. وفي الواقع، لا يوجد أي دولة صغيرة في أوروبــا أو في أي مكان آخر في العالم قادرة على ممارسة هذه السياسات حتى الآن.

وقد قيل إن منطق تشــتُّت شبكات الإنتاج العالمية التي تؤدي لتفكيك التكتلات وقطع الروابط لا ينطبق بالضرورة على نموذج تقنية المعلومات والاتصالات (بيريز Perez، ٢٠٠٦). ومع ذلك، فإن بيئة الاقتصاد الكلي العالمي، أي سياســات التوافق في واشنطن، تخلق حوافز كبــيرة لوضع السياســات التي تمكِّن الآثار الســلبية لنموذج تقنيــة المعلومات والاتصالات والابتكارات. ومع أنه قد يبدو أن هذه السياســات بطبيعتها تتجاوز الصعيد الوطني، لكن في العديد من المجالات كان تأثير هذه السياســات توســيعَ نطاق تفكيك التكتلات بدلاً من خفضه. ومع أن الانفتاح الاقتصادي أصبح الشــعار الرئيسي للسياسة الاقتصادية في العديد من الدول الصغيرة، نعتقد أن هذا الوضع قد يزيد في الواقع من تحديات المنافســة العالمية التي تواجه هذه الدول.

توافق واشنطن:

في البدايــة كان «توافق واشــنطن» عبارة عن قائمة «لعشر سياســات تمَّ التوافق حول تنفيذها «(ويليامســون Williamson،١٩٩٠)، وربما فشل التوافق حولها (في ضوء التجارب الســلبية) في العديــد من الــدول النامية (البنــك الــدولي World Bank، ٢٠٠٦، رودريك Rodrik، ٢٠٠٧)، حيث وصفها البعض بأنها «ارتباك واشــنطن» بدلاً من «توافق واشنطن» (رودريك Rodrik، ٢٠٠٧). ومع ذلك على مســتوى صنع السياســات الفعلية، فإن توافق واشــنطن يبــدو أنه لا يزال يعمــل بقوة، ويظهــر في العديد من الأشــكال الجديدة. وقد كان شــعار التسعينيات ببساطة «استقرار وخصخصة وتحرير الاقتصاد»، ثم جاءت عبارات ومشورات أكثر تعقيداً بشأن السياسات ولكنها لا تزال تعكس الأفكار الأساسية نفسها.

ثمة ملاحظتان يجــب أخذهما في الاعتبار: الأولى، بغض النظر عن جذور وصحة توافق واشــنطن، فإن هذه السياســات هي التي غيَّرت النموذج التقني - الاقتصادي على الصعيد العالمي، حيث إنها مكَّنت من نمو الانتشار الجغرافي للإنتاج على شكل الاستثمار الأجنبي المباشر.

الثانية، محركات السياسة الرئيسية لتوافق واشنطن، مثل العولمة المالية وسياسات النمو القائم على الاستثمارات الأجنبية المباشرة، فشلت في تحقيق النمو (رودريك وسوبرامانيان Rodrik and Subramanian، ٢٠٠٨)، وبــدلاً من ذلك قامت بتضخيم الآثار الســلبية المترتبة على نمــوذج تقنية المعلومات والاتصــالات. وهذان الأمران مجتمعــين كان لهما تأثير كبير على كيفية حدوث الابتكار في العديد من الشركات، وخصوصاً في الدول النامية والمناطق الفقيرة النامية، وكذلك الطريقة التي تُحدِّد من خلالها معظم الدول مساحة السياسات المتاحة لها. فإن إحدى أهم الخصائص الأساسية في التغيير الصناعي في الدول النامية، مثل تلك الموجودة في وســط وشرق أوروبا خلال التســعينيات، هو أن غالبية الشركات لديها مشاركة فعلية في عملية الابتكار (على سبيل المثال، في أسلوب شراء الآلات الجديدة)، وذلك في سعيها لتصبح أكثر فعاليةً من حيث التكلفة في السوق الجديدة.

وبما أن التركيز الرئيسي لسياسات توافق واشنطن على استقرار الاقتصاد الكلي (انخفاض معدلات التضخم، وعجز حكومي منخفض، وأســعار صرف وفوائد مستقرة)، وعلى الأسواق المفتوحــة (حواجــز تجارية منخفضــة إن وُجدت، ومعايــير فنية مشــتركة... إلخ)، فهذه السياســات مبنية على افتراضين رئيسين: أولاً، أن زيادة الاستثمارات الأجنبية المباشرة (التي ينبغي أن تزدهر في بيئات اقتصادية مســتقرة) تجلب الكفاءات الأجنبية والدراية والروابط وزيادة المنافســة للمنتجــين المحليين. ثانياً، خلــق المزيد من ضغوط الابتكار على شــكل منتجات وخدمات أفضل وأرخص. إذا اقترنت هذه الافتراضات مع التغييرات الحقيقية التي تشــهدها شبكات الإنتاج بســبب النقلة النوعية في النموذج الاقتصادي، فإننا سوف نحصل على نســبة عالية من القــوى الديناميكية التي تُولِّد تغييرات هيكليــة في المناطق المعرضة للخطــر. وفي الواقــع كانت هذه التغيرات إلى حد كبير الســببَ وراء سياســات التوافق في المقــام الأول (كريغيل Kregel، ٢٠٠٨(أ)، ٢٠٠٨(ب)). ومع ذلك، كما بيَّن الأداء الاقتصادي في التســعينيات، فإن التغيرات الديناميكية في الدول (النامية) التي طبَّقت سياسات توافق واشــنطن كانت مفاجِئة للغاية، بل مخيبــةً للآمال (البنك الــدولي World Bank، ٢٠٠٦؛ أمسدن Amsden، ٢٠٠٧؛ تشانغ Chang، ٢٠٠٧). وكانت سياسات فعَّالة للغاية في تدمير القــدرات الصناعية المتدنية في العالم النامي، ولكنها كانــت أيضاً غيرَ فعَّالة على الإطلاق في خلــق قدرات وفرص جديدة. ومع زيادة الاعتماد على الأســواق وشــبكات الإنتاج والمالية

الدولية، تواجه الدول الصغيرة أيضاً تزايداً في الهشاشة المالية (للمزيد من التفاصيل، انظر كريجل Kregel، ٢٠٠٤).

وخلاصة القول إنه في غياب موازنة من قِبل مبادرات السياسات الدولية، تُصبح بيئة السياسيات الدولية أرضاً خصبةً للآثار السلبية الناتجة عن تغير النموذج التقني-الاقتصادي. وبالنسبة للدول الصغيرة، فإن هذا الوضع يزيدُ بشكل كبير من التحديات الناتجة عن عولمة شبكات الإنتاج التي تقودها تقنية المعلومات والاتصالات؛ في حين أنَّ هناك مكاسب واضحة من التجارة، فإن التخصص الاقتصادي وأنماط التجارة تُصبح محددات رئيسية في طريقة دمج الدولة الصغيرة في اقتصاد العالم (مثل، الفرق الواضح بين فنلندا وإستونيا في طريقة دمج قطاعاتها الإلكترونية في الأسواق العالمية). ويتعين على الدول النامية الصغيرة أن تأخذ في الاعتبار أن التلويح بشعارات التحرير البسيط والانفتاح قد يؤدي بسهولة إلى تقويض قدراتها التنافسية على المدى البعيد؛ بسبب اجتثاث التصنيع وتفكيك التكتلات الاقتصادية. وفي ظلِّ هذه الظروف، يصبح صغر حجم الدولة عاملاً حاسماً في تصميم سياسات الابتكار. إذاً، كيف يمكن التصدي للأثر السلبي المحتمل لنموذج تقنية المعلومات والاتصالات والبيئة العالمية، وفق تحديد سياسات توافق واشنطن؟ فإجراءات الابتكار والسياسات الصناعية التي تمَّ تبنيها خلال الـ ٥٠٠ عام الماضية، مثل حماية الصناعات الناشئة (التي تمَّ تضمنيها في مقالة وليامسون عام ١٩٩٠ ولكنها لم تُطبَّق تحت سياسات توافق واشنطن)، ليس لها مصداقية أو قبول سياسي على الإطلاق (على سبيل المثال، داخل الاتحاد الأوروبي)، ونجاحها كذلك مستبعد، على سبيل المثال في صناعة إستونيا للإلكترونيات. أنماط التخصص والديناميكيات العالمية الحالية ببساطة قوية جدًّا ولا تسمح لمثل هذه الإجراءات أن تجني أيَّ مكاسب تُذكر. ومع ذلك، فإن الانهيار المالي العالمي في ٢٠٠٨ و٢٠٠٩ يثير تساؤلات حول الحكمة من وجود سياسة تجارية في غاية الانفتاح. ومن المرجَّح أن يكون للدولة دورٌ أكبر من ذلك بكثير في العقد المقبل. الدول الصغيرة على وجه الخصوص، سواء المتقدمة للغاية أو النامية منها، ينبغي عليها إعادة النظر في سياساتها الابتكارية والصناعية والمالية والنقدية من أجل التصدي للسلبيات الديناميكية المحتملة. هذا المفهوم يَفترض مستويات عالية من القدرات في رسم السياسات والإدارة، وعلى وجه التحديد، القدرات التي تمكِّن الدول الصغيرة من التعامل مع اتساع النفوذ والشبكات الدولية.

الإصلاحات الإدارية والتغيرات في طبيعة القدرات الإدارية:

القدرات الإدارية هي أحد الشروط الأساسية لوَضْع سياسات وبرامج مواتية للابتكار وتنمية اقتصادية مستدامة. ومع ذلك كان لتوافق واشنطن والأيديولوجية الليبرالية الجديدة التي تقوم عليها، تأثيرٌ كبيرٌ على الإصلاحات الإدارية وعلى طريقة فهم القدرات الإدارية من قِبل العديد من صانعي السياسات وكذلك العلماء. منذ أوائل الثمانينيات كانت معظم الدول قد تأثرت بأفكار ومسارات إصلاح الإدارة العامة التنفيذية الجديدة التي تتصف بالعقلانية والإدارة الاقتصادية. وكان لأفكار الإدارة العامة التنفيذية الجديدة الإصلاحية أيضاً تأثيرٌ على جهود بناء الدول في عدد من البلدان الديمقراطية الجديدة، حيث تزامنت السنوات الأولى من المرحلة الانتقالية مع شعبية الإدارة العامة التنفيذية الجديدة في الغرب. وكانت أيديولوجية الإدارة العامة التنفيذية الجديدة منسجمةً إلى حد كبير مع توجُّهات الدول التي كانت تسعى لإلغاء اقتصادات القطاع الواحد وتطبيق الخصخصة على نطاق واسع، وتعاقد الحكومة مع جهات خارجية لتقديم الخدمات. بالإضافة إلى ذلك، هناك عددٌ من المنظمات الدولية (مثل: البنك الدولي، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية) التي كانت تروِّج إصلاحات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة في التسعينيات دون أي تقييم نقدي أو اعتبار للسياق المحلي. وعلى الرغم من أن إصلاحات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة تلقت بالفعل انتقادات حادة في النصف الثاني من التسعينيات، إلا أنَّ بعض أفكار الإدارة العامة التنفيذية الجديدة الأساسية ما زالت حاضرةً في ممارسات إصلاح الإدارة العامة. وكما وثَّق الكثير من الباحثين (لملخص ممتاز، انظر بوليت وبوكارت Pollitt and Bouckaert، ٢٠٠٤)، فقد قامت الإصلاحات الإدارية لليبرالية الجديدة بتجويف أجهزة الدولة في الوقت الذي كانت فيه بأمس الحاجة لقدراتها على توجيه الاقتصاد.

أضف إلى ذلك أن افتقار القدرة الإدارية من القضايا التي تعاني منها الدول الصغيرة تقريباً بحكم التعريف. وعلى الرغم من أن إصلاحات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة نشأت جزئياً في الدول الصغيرة، مثل نيوزيلندا، إلا أنها شكَّلت تحدياتٍ للمجتمعات الصغيرة على وجه الخصوص. من خلال خلق احتكارات في القطاع الخاص بدلاً من احتكارات القطاع العام، وخاصة في الدول الصغيرة، كانت نتائج الإصلاحات الموجهة من السوق (الخصخصة

والتعاقد على الخدمات العامة) مشكوكاً فيها؛ بسبب القيود المفروضة على الأسواق الصغيرة (مثل عدم وجود منافسة). وقد كان من الصعب إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص بناءً على أساس الجدارة بسبب الاعتبارات الشخصية والعلاقات الوثيقة داخل المجتمعات الصغيرة (لوفينثال Lowenthal، ١٩٨٧)؛ الأمر الذي قد يؤدي بسهولة إلى مشاكل في الرقابة والمساءلة والفساد والمحسوبية. أخيراً، هناك مبدآن من المبادئ المهمة في الإدارة العامة التنفيذية الجديدة: اللامركزية، وإلغاء التدخل الحكومي في الاقتصاد، وهما يشكلان متطلباً أساسياً في رأس المال البشري بافتراض وجود كتلة كافية من القيادات المهنية، وهذا من الصعب تحقيقه في الدول الكبيرة ناهيك عن الصغيرة، حيث تتفاقم صعوبة تطوير مثل هذه القيادات. ففي الوقت الذي تتزايد فيه الضغوط على الدول الصغيرة لتكثيف جهودها في صنع السياسات على المستوى الدولي، تأتي موجة من الإصلاحات الإدارية المبنية على الإدارة العامة التنفيذية الجديدة أو الميول الإصلاحية لتقوِّض هذه الجهود نفسها.

إصلاحات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة ليست الدواءَ المناسب لمشاكل الدول الصغيرة. وعلاوة على ذلك، فإنَّ بعض عناصر البيروقراطيات التقليدية أيضاً غير مناسبة لسياق المجتمعات الصغيرة. فالبيروقراطية تفترض تقليص العوامل الشخصية، حيث يجب فصل ممارسة وظائف الدولة وأدوارها عن أي فرد معين من أجل ممارسة السلطة العقلانية (ويبر وآخرون .Weber et al، ١٩٧٨، ص٩٥٩)، ولكن المجتمعات الصغيرة هي أكثر ميلاً نحو الشخصنة، إذ إنه بإمكان الأفراد أن يكونوا أكثرَ تأثيراً، والشبكات غير الرسمية متشابكة وكثيفة (بارسونز Parsons، ١٩٥١، ص ١٩١). ففي المجتمع الصغير قد يكون الأفراد أكثرَ أهميةً من الهياكل أو الإجراءات أو المؤسسات. والشخصنة العالية للمؤسسات في الدول الصغيرة تُسهِم في زعزعة استقرار المؤسسات والسياسات (راندما Randma، ٢٠٠١)، في حين يُنظر إلى الاستقرار باعتباره حجرَ الزاوية في الإدارة الفيبيرية. وتميل المنظمات والمواقف والقرارات إلى الطابع الشخصي في المجتمعات، حيث يعرف الجميع الجميع. العقلانية تتطلب الاتساق، وهذا قد يكون مفقوداً في هياكل وقرارات الإدارة العامة في الدول الصغيرة التي قد تستند إلى حد كبير على معارف ومهارات أشخاص معينين (راندما-ليف Randma-Liiv، ٢٠٠٢). مشاكل تطبيق مبادئ البيروقراطية في المجتمعات الصغيرة قد لا تعود إلى تصميم العقلانية-القانونية البيروقراطية نفسه، ولكن عدم التطبيق المناسب

للمعايـير والإجراءات والتحايل عليها في الإدارات الصغيرة. ويبدو أن القضية الأساسـية في الإدارة العامة الصغيرة هي تعديل النموذج البيروقراطي الفيبيري، حيث يلعب الحجم دوراً حاسـماً. وإذا عملت الدول الصغيرة بالنماذج البيروقراطية الموروثة عن الدول الكبيرة دون إدراك التعديلات المرغوبة فإنها قد تواجه مشـاكلَ حادة في مطابقة قواعد البيروقراطية مع مجتمعاتها التي يغلب عليها الطابع الشـخصي. وعلى الدول الصغيرة اكتشـاف نُهُج خاصة بها في الإدارة العامة في الحالات التي لا تناسـبها النماذج البيروقراطية التقليدية في الخدمة المدنية. بناءً على ذلك، سواء في تصميم النُّظم الإدارية أو في إدارة المؤسسات العامة، المهم هو إيجاد حل وسـط أمثل بين مبادئ البيروقراطية الكلاسـيكية والمرونة. ولا ينبغي للدول الصغيرة -كما أشـار ريتشاردز (Richards, 1982) – تقديم مجرد نظام هجين بين الأنظمة البدائية والحديثة للإدارة. الإدارة التي يُعتمد فيها على العامل الشـخصي معروفة ومعتبرة. ويبقى السـؤال ما إذا كانت الدول المختلفة تستوعب وتستغل وتنظِّم العلاقات الشخصية بطريقة تسـهل «الحكم الرشيد»، وكيف؟ وهل هناك أنماطٌ شـائعة يمكن التعرُّف عليها؟ أولاً، من المهم أن نلاحظ - كما ذكر كاتسنشـتاين (Katzenstein, 1985) - أن نجاح الدول الأوروبية الصغيرة بعد الحرب كان إلى حد كبير بسـبب الاسـتقرار السـياسي لفترة طويلة. ثانياً، كان لدى النمور الآسيوية أيضاً بيئة سياسة وإدارية مستقرة للغاية بسبب ديمقراطيتها الليبراليـة المحدودة. الديمقراطيات الصغيرة والجديدة لا تنتمي لأيٍّ من هذه الفئات، وكما رأينـا أعلاه، فإن إصلاحـات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة في إطار نموذج الإنتاج الضخم ضعَّفت من خاصية الاستقرار الإداري في اقتصادات الدول الصغيرة الأوروبية الناجحة.

التحديات المذكورة أعلاه في قسم «النقلة النوعية في النموذج التقني-الاقتصادي» وقسم «توافق واشـنطن» تشـير نحو نمط آخر، إذ إن مفهوم القدرات الإدارية نفسه يتغير وذلك بصفة خاصة بالنسـبة للدول الصغـيرة. وتقدِّم جاياسـوريا (Jayasuriya، ٢٠٠٥، ص ٢٢) ملخصاً ممتازاً للطبيعة المتغيرة للقدرة الإدارية:

- تدخُّـل الحكومـة أو التنظيم يعتمد عـلى هياكل الحوكمة والتنظيم، وهي مشـتتة على نطاق واسع. على سبيل المثال، قد يكون موقعها في المجتمع المدني أو في شبكات السياسة العالمية.

- موقـع هذه المـوارد التنظيمية يقع خارج الحدود التقليدية (الفيبيرية) و(الويسـتفالية) (Weberian and Westphalian boundaries) للدولة.
- يتـم تحويل الحوكمة إلى نوع من الحوكمة اللاحقـة المكونة من إلحاق ومراقبة وإضفاء الشرعيـة على موارد الحوكمة والتنظيم المختلفـة. والحوكمة اللاحقة في جوهرها تتألف مـن تنظيم مجموعة من العلاقات التي تحدِّد مجالاً معيناً من الحوكمة. وتشـكِّل هذه القـدرة على تنظيم العلاقات عنصراً أساسـياً في فاعلية النشـاطات أو اللوائح التنظيمية العامة في التنظيم الجديد للدولة.

التحديـات العالمية تجعـل الحاجة إلى التغيـير في طبيعة القـدرات الإدارية واضحةً في الـدول الصغـيرة على وجه الخصوص. ومع ذلك يجب ملاحظـة أن خصائص القدرات التي تكمن خارج الحدود (الفيبيرية) تتطلب مهاراتٍ مختلفةً من صانعي السياسات، وعلى وجه الخصـوص من موظفي الخدمة المدنية. تتميـز البيروقراطية (الفيبيرية) بالهيمنة القانونية؛ وهذا يعني وجود أسـاس قانوني للنشـاط البيروقراطي. الأنشـطة التي تقـع خارج البيئة القانونية، والتي لها علاقة على سـبيل المثال مع الشـبكات الوطنية أو الدولية، تندرج تحت ما سمَّاه (فيبر) الهيمنة الكاريزمية، والتي تتصف بمهارات شخصية مختلفة، وغالباً ما تتم في بيئات قانونية قليلة التنظيم. الشبكات يمكن إنشاؤها بسهولة أكبر في الدول الصغيرة، وهي في الواقع جزءٌ من الحياة اليومية. وتتميز الدول الصغرى كذلك بشبكات اتصال غير رسمية وشرعية نخبوية متشـابكة (لوفينثالLowenthal، ١٩٨٧)؛ الأمـر الذي قد يؤدي إلى كفاءة عملية التنسيق بين الجهات الحكومية وغير الحكومية. ونتيجة لذلك، فإن الدول الصغيرة قد تقدِّم لمحة مفيـدة في كيفية تحقيق التطوير في القدرات الإدارية، وبالإضافة إلى ذلك كيفية الاستفادة من عنصر صغير الحجم بذكاء وبشكل ممنهج لكي يكون مصدرَ قوة للحوكمة.

دور الاتحاد الأوروبي في الدول الصغيرة: الابتكار والقدرات الإدارية:

أصبح الاتحاد الأوروبي أحد أهم عوامل وَضْع السياسات في الدول الصغيرة داخل الاتحاد الأوروبي (ثورالسون وويفلThorallsson and Wivel، ٢٠٠٦). ومع ذلك، فإنَّ تأثير الاتحاد الأوروبي على الدول الصغيرة وتنميتها الاقتصادية والابتكار يختلف إلى حد كبير وفقاً لمستوى

التطور في كل دولة. وقد اتضح أن عملية الاندماج والعضوية في الاتحاد الأوروبي فيها تباين بالنسبة للدول الأوروبية الصغيرة «القديمة» و«الجديدة».

أولاً، كان أثــر الانضــمام إلى الاتحاد الأوروبي محورياً لسياســات الابتــكار في اقتصادات أوروبــا الشرقيــة الصغيرة خــلال عقد الألفين. منــذ الانضمام إلى الاتحــاد الأوروبي في عام ٢٠٠٤، وقبــل ذلك خلال محادثات الانضمام، حدث تغيير قوي دون مناقشــات معلنة نحو دور أكبر للدولة في سياســات الابتكار في معظم بلــدان أوروبا الشرقية. وقد لعب التمويل الهيــكلي للاتحــاد الأوروبي دوراً واضحاً في هذا التغيير ولا ســيما خــلال مرحلة المفاوضات والتخطيط. هذه التغييرات أتت بمشــكلتين محددتين: (١) الإفراط في التركيز على الابتكار المباشر (من المختبر إلى السوق) في سياسات ابتكار دول أوروبا الشرقية الناشئة، والتي تستند عــلى افتراض أنَّ هناك طلباً متزايــداً من قطاع الصناعة للبحوث والتطوير (رادوســيفيتش وريــد Radošević and Reid، ٢٠٠٦؛ كذلــك INNO-Policy TrendChart Country Reports ٢٠٠٦-٢٠٠٧). (٢) الاســتخدام المتزايد لوكالات مســتقلة في بيئة قدرات إدارية ضعيفة تفتقر لمهارات السياســة للتواصل والتخطيط عــلى المدى الطويل. هذه «الأوربة» لسياســة الابتــكار في دول أوروبا الشرقية الصغــيرة كانت إيجابية للغايــة في إعادة توجيه السياســات الاقتصادية لهذه البلدان نحو تنمية أكثر استدامةً، ولكن تنفيذها غالباً أدَّى إلى تفاقم المشــاكل القائمة في الشبكات والتجمعات والتنســيق. وبعبارة أخرى، واجهت دول أوروبا الشرقية الصغيرة صعوبةً شــديدة في تكييــف قدراتها الإدارية مع الظروف الداخلية المتغيرة في الاتحاد الأوروبي، وعلى المســتوى الدولي. وقد اتضحت هذه المشــاكل بشــكل كبــير أثناء الاضطرابات المالية التي واجهت هذه الدول منذ أواخر عام ٢٠٠٨. فهذه الدول تبدو مصدومةً ومشلولةً بسبب الأزمة المالية العالمية، إلى حد أنها غير قادرة على تنظيم أي استجابة مناسبة للانكماش السريع الذي تشهده اقتصاداتها.

ثانياً، بالنسبة لدول أوروبا الشرقية الصغيرة السابقة، فإن توسيع الاتحاد جلب من ناحية مزايا واضحة، مثل: أسواق كبرى، والوصول لنطاق أوسع من الموارد البشرية والتقنية. وفي بعض الحالات وخاصة في أيرلندا، لعب التمويل الهيكلي الأوروبي أيضاً دوراً حاســماً في بناء القدرات التقنية وتعزيز التنمية الاقتصادية بشكل عام. ومن ناحية أخرى، ولا سيما في تلك

الاقتصادات الصغيرة التابعة لمنطقة العملة الموحدة، شـكَّل اليورو أيضاً تحدياتٍ فريدة من نوعها. فحتى عام ٢٠٠٨ عانت معظم دول منطقة اليورو من ارتفاع سعر الصرف الحقيقي؛ لأنها غير قادرة على منافسة إنتاجية ألمانيا ونمو صادراتها. فكانت تواجه ضغوطاً هبوطية متزايدة على الأجور وصعوبات في القدرة التنافسية للصادرات (باستثناء فنلندا وأيرلندا، للمزيد انظر بيساني-فيري وآخرين .Pisani-Ferry et al، ٢٠٠٨). وكان فقدان سياسة نقدية مستقلة وفرض القيود على السياسة المالية تحدياتٍ خطيرةً للغاية للكثير من الدول الأوروبية الصغيرة. وهذه التحديات تفاقمت في أعقاب الأزمة المالية العالمية: في غياب سياسات نقدية مستقلة، تواجه دول مثل أيرلندا ضغوطاً انكماشية قوية، وهي غير قادرة على الاستجابة لهذه للأزمة.

التحديات والمخاطر العالمية الجديدة التي تواجه الدول الصغيرة تتطلب تعاوناً إقليمياً في صُنع السياسات من أجل الابتكار. وعلى الرغم من أنه لا يوجد مبادرات جادة في هذا الجانب حتى اليوم، فمن الواضح أن آليات صُنع السياسات في الاتحاد الأوروبي أجبرت الدول الصغيرة على زيادة التعاون فيما بينها (ثورالسون وويفل Thorallsson and Wivel، ٢٠٠٦). قد يدفع الاتحاد الأوروبي الدول الصغيرة بشكل لاإرادي نحو المزيد من التعاون في مجالات مختلفة من السياسات، بما في ذلك سياسة الابتكار. ومن المؤكد أن الاتحاد الأوروبي فرض تعزيزَ القدرات الإدارية في الدول الأوروبية الصغيرة، وهذا التأثير سوف ينمو في السنوات المقبلة. على وجه الخصوص، تحتاج دول أوروبا الشرقية الصغيرة إلى زيادة جهودها لرفع مستوى قدراتها الإدارية.

التطوُّرات النظرية والعملية:

هناك العديد من التغييرات الأساسية في الاقتصاد الدولي وفي التطوُّر التقني، والتي تشكِّل تحديات جديدة للدول الصغيرة، ومع ذلك ليس هناك فهم نظري واضح لكيفية التعامل مع هذه المخاطر. ولعلَّ النهج الأكثر تطوراً وتأثيراً في دراسات الابتكار هو الذي ظهر في منتصف الثمانينيات: مفهوم الأنظمة الوطنية للابتكار (National Innovation Systems - NIS)، والذي يتم تعريفه بأنه «شبكة من المؤسسات في القطاعين العام والخاص ذات أنشطة وتفاعلات، تباشر وتستورد وتعدِّل وتنشر تقنيات جديدة» (فريمانFreeman، ١٩٨٧، ص١).

وقد جاء هذا النهجُ لتلبية الحاجة المتزايدة لفهم التنافسية بشكل أفضل على مستوى الدولة، ومعرفة كيفية التأثير عليها، فالنظريات القائمة في ذلك الحين كانت جزئيةً. ومنذ ذلك الحين، أثَّر نهج الأنظمة الوطنية للابتكار بشــكل كبير على الحكومات الوطنية والمنظمات الدولية في جميع أنحاء العالم (شريف Sharif، ٢٠٠٦). ويمكن القول: إن نهج الأنظمة الوطنية للابتكار هو الإطار النظري الأكثر اســتخداماً في الأدبيات الأكاديمية وتحليل السياســات، ولكن أدبيات الأنظمة الوطنية للابتكار لا تتعامل مع قضايا الدول الصغيرة تحديداً أو مع المخاطر المذكورة أعلاه.

وبالنظــر إلى بحــوث نُظُم الابتكار (غالباً على المســتوى الوطني) في الأنشــطة المتعلقة بإنتاج واستخدام المعرفة العلمية والتقنية المقننة، يتضح أنه «... عندما يلتفت المرء لتحليل ووصف السياســات، وكذلك الدراسات الكمية المســحية التي تدعم وتبرر السياسات، فإننا نرى أن هناك تحيزاً للنظر إلى عمليات الابتكار على أنها إلى حد كبير جوانب تتعلق بالمعرفة العلمية الرســمية والمعرفة التقنية وعمليات البحث والتطوير الرسمية» (جينسين وآخرون Jensen et al.، ٢٠٠٧، ص٦٨٤). وبالنسبة للدول الصغيرة وخاصة النامية منها، تكون مصادر الابتكار الأخرى خاصة تلك المتعلقة بالابتكارات العملية والتنظيمية هي الأكثر أهميةً. وقد هيمن على مناقشــات سياسة الابتكار موضوع «عناصر التقنية العالية» (مثل: التركيز على صناديق رأس المال الاســتثماري، ودعم تسجيل براءات الاختراع ونقل التقنية) التي غالباً ما تفترض وجود أسواق محلية كبيرة نسبياً. ومع أنَّ الكثير من البحوث تركِّز على أنظمة ابتكار قطاع تقنية المعلومات والاتصال (ICT)، فإن مناقشــة نموذج تقنية المعلومات والاتصالات الحالي وضغوطه المتزايدة لإزالة التكتل وفك الارتباطات وعكس التنويع الاقتصادي لم تظهر إلا مؤخــراً (انظــر أيضاً إدكويســت وهومــينEdquist and Hommen، ٢٠٠٨). وعلاوة عــلى ذلك، فــإن أدبيات أنظمة الابتكار نادراً ما تتطرق لآثار سياســات الاقتصاد الكلي على الأنشــطة الابتكارية على مستوى الشركات (أي أثر تحرير الأسواق أو تقلُّبات أسعار الصرف على ابتكار الشركة هو اســتثناء نادر؛ كيمولي Cimoli، ٢٠٠٠). والشيء نفســه ينطبق على الهشاشة المالية.

وأخــيراً، في حين أن الدولة تعتبر عموماً عاملاً مهــماً يؤثر في كيفية تطوير نُظم الابتكار،

فإن مناقشة صُنع السياسة نفسها والقدرات الإدارية والقيود المرتبطة بصغر الحجم شبه مفقودة في دراسات الابتكار وأنظمته.

ونتيجة لذلك، وفي حين أن التحديات والمخاطر الجديدة في الاقتصاد الدولي تعيد التأكيد على القضايا ذات الصلة بحجم الدول، نرى هنا أنه لا يوجد إطارٌ نظري متسق يشمل كلَّ هذه القضايا. وفي الواقع، فعدد الدراسات العلمية التي تفصل كيفية تعامل الدول الصغيرة مع التحديات والمخاطر قليل للغاية.

ورغم غياب أدوات نظرية واضحة للتعامل مع التحديات المذكورة أعلاه، فبالإمكان إجراء محاولات لمعرفة كيفية تعامُل الدول الصغيرة الناجحة مع هذه التحديات حتى الآن، ومن ثَمَّ محاولة استخلاص استنتاجات ذات فائدة في الجانب النظري. وقد تمَّ تطوير تصنيف يبين كيف تعامَلت الدول الصغيرة في السنوات الأخيرة مع بيئة دولية متغيرة بشكل كبير، وكيف تمكَّنت الدول الناجحة من تشجيع الابتكار في ظل التحديات. ويتناول هذا الفصل، من جهة، كيفية تعامُل الدول الصغيرة مع قضايا القدرة التنافسية التي تُفهم على أنها مزيج بين اتجاهين ديناميكيين: فالقدرة التنافسية للدولة تتحسَّن عندما يكون هناك عددٌ متزايد من الأنشطة الاقتصادية مع تزايد الإنتاجية والآثار الإيجابية غير المباشرة (زيادة التنوُّع)، في حين ينمو الدخل الحقيقي والتماسك الاجتماعي في الوقت نفسه. من ناحية أخرى، ينظر هذا الفصل للأنظمة والإصلاحات السياسية والإدارية على أنها بُعد ثالث وبديل للقدرة الإدارية من أجل ربط التغيرات التي تحدث في هذه المجالات مع التغييرات في القدرة التنافسية والأداء والابتكار. والشكل (٤-١) يلخص هذا التصنيف المبدئي والمثالي النموذجي.

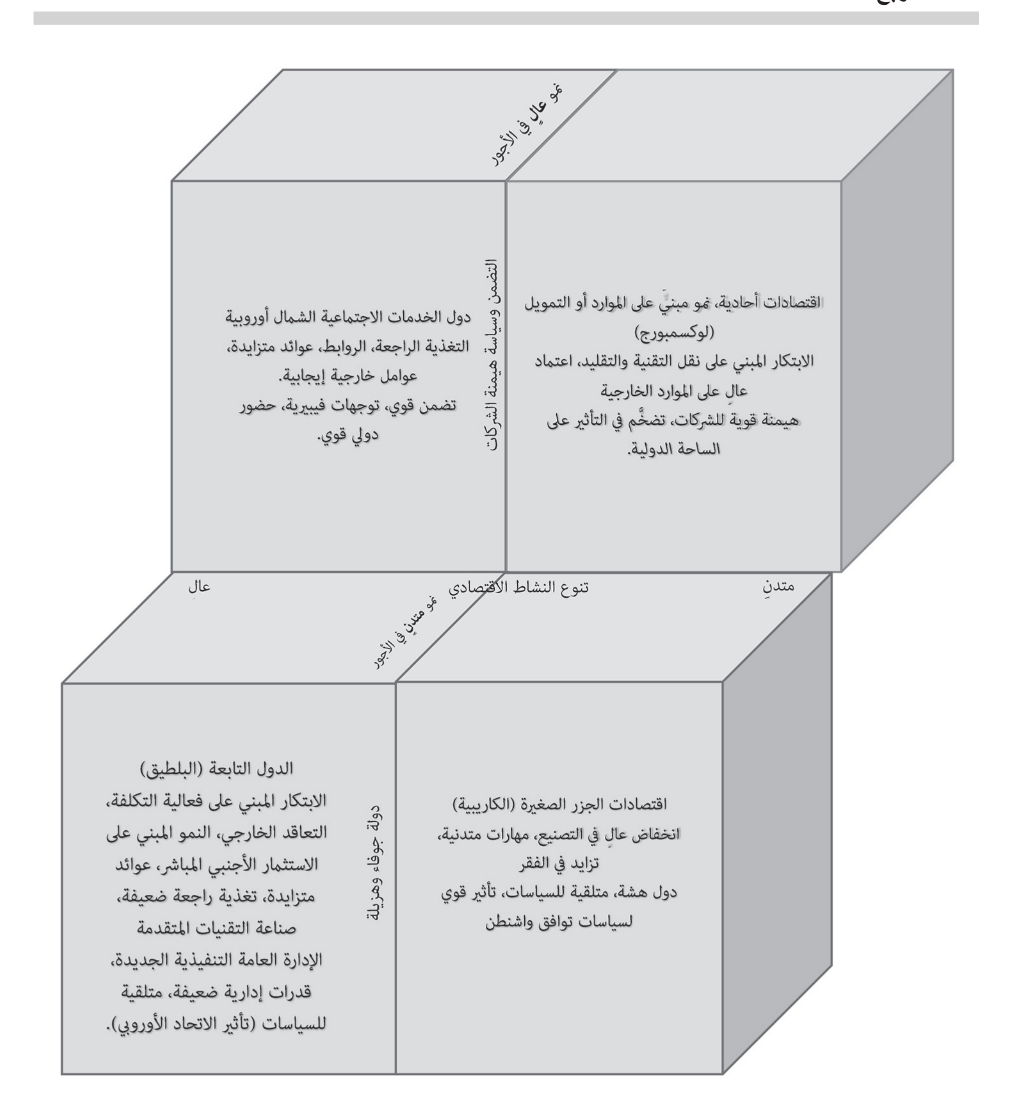
رغم أنه من الواضح أنه لا دولة على أرض الواقع تتفق تماماً مع هذا التصنيف، إلا أنه لا يزال مفيداً كوسيلة لفهم الموضوع. فهذه التصنيفات تساعد في تسليط الضوء على الطرق العديدة التي يمكن من خلالها لدويلات صغيرة أن تُعزِّز أو تفقد قدرتها التنافسية. وتوضِّح كيف يمكن للنموذج الذي تقوده تقنية المعلومات والاتصالات وبيئة الاقتصاد الكلي الذي يتمحور حول توافق واشنطن وأثر الإصلاحات الإدارية، من حيث كونها تخلق أنواعاً متباينة من التأثير على ابتكار الاقتصادات الصغيرة وقدرتها التنافسية.

التصنيف يتيح لنا أن نستخلص النتائج التالية حول سياسات الابتكار الناجحة في الدول الصغيرة في السنوات الأخيرة:

أولاً: كانت الدول الناجحة قادرةً على التأثير في السياسات الدولية مع كسب مرتبة عالية جدًّا في واحدة أو أكثر من سلاسل القيمة الاقتصادية العالمية المهمة (الإلكترونيات في فنلندا مثال على ذلك). ومع ذلك، هذه العلامات التجارية وحتى عملية التسويق كانت مهمة أيضاً في الدول التابعة، مثل تلك التي في البلطيق. البحث عن وجود دولي متضخم (مع دلالات اقتصادية واضحة، مثل: الابتكار، والانفتاح، إلخ) أصبح جزءاً من السياسة الاقتصادية وقدرات الدول الصغيرة الناجحة.

ثانياً: لا يعكس النجاح في بناء القدرات بوضوح توجهات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة أو تلك التي في التوجهات الفيبيرية (Weberian tendencies)، ولكنها تعكس خصائص التوجُّه الجديد في سياسة هيمنة الشركات، والتسامح الريعي في المجالات التي تعتبر ذات أولوية (مثل: التمويل، والتقنية، وغيرها من المجالات التي تتصف بالابتكار القوي والحواجز العالية للدخول). وبما أن الحجم يخلق حدوداً، وأن الاعتماد الدولي/الوطني ينمو تحت نموذج تقنية المعلومات والاتصالات؛ فإن الاعتماد على القطاعات القوية في آثارها غير المباشرة يعدُّ سمةً رئيسية في سياسات الابتكار الناجحة.

ثالثاً: تتميز الأنواع الأربعة للتنمية في الدول الصغرى بطُرق محددة للابتكار من قِبل الشركات. ويتميز كل نوع بمجموعة من الحوافز للابتكارات في القطاع الخاص، ولكن من المهم ملاحظة أنه في جميع الأنواع الأربعة أصبح حجم الدولة مُحدِّداً رئيسياً لحوافز الابتكار، وإن كان بطُرق مختلفة تماماً. ففي حين أن الدول الكبيرة تستوعب كلَّ الأنواع الأربعة للتنمية (في مناطق أو مدن مختلفة، على سبيل المثال)، تميل الدول الصغيرة إلى التنمية التي تعتمد على المسارات.



شكل (٤-١): تصنيف التنمية للدول الصغيرة

رابعــاً: وجــدت الدول الناجحة الصغيرة مزيجاً من السياســات التي تعزِّز توسُّــعها في الســوق المحلي (على سبيل المثال، باستخدام سياسات المشــتريات)، والتوجُّه نحو التصدير مــن خلال علاماتها التجارية الخاصة بهــا أو تميزها الدولي (خاصة في الصناعات والخدمات المتقدمة تقنياً). الــدول الصغيرة الناجحة لا تنتمي بالضرورة لعضوية الانفتاح الاقتصادي،

ولكنهـا تمثِّـل اقتصاداتٍ فريدةً من نوعها، سـواء من حيث الأسـواق المحلية أو من حيث الصادرات. وفي الواقع يمكن القول: إن اقتصاد الحجم السائد في ظل نموذج الإنتاج الشامل تمَّ استبداله باقتصادات النطاق المتخصص الذي يمكن الوصول به إلى الأسواق العالمية.

هذا المزيج من الأسـواق المحلية واقتصادات النطـاق القوية في الصادرات يفتح المجال لتكويـن تكتلات تعمل بوصفها حواجز طبيعية للدخول؛ وهو ما يسـاعد المنتجين المحليين على النمو وإبعاد المنافسـة. وحواجز الدخول هذه هي في الواقع أساسية لحفظ الأنشطة والوظائف. وإضاعتها سـهل، خاصة في ظل العولمة التي تقودها تقنية المعلومات والاتصال والفكر التنموي الذي يسيطر عليه توافق واشنطن.

الخلاصة: موت المسافات وولادة الحجم من جديد:

يُطلق على ثـورة تقنية المعلومات والاتصال وإعادة التشـكيل الهائل للصناعات أحيانًا مُسـمَّى «موت المسـافات». هذه الثورة، مع تأثير سياسـات توافق واشنطن والإصلاحات الإدارية للإدارة العامة التنفيذية الجديدة، أدَّت إلى ولادة جديدة لحجم الدول بوصفه عاملاً رئيسـياً يجب أن تأخذه الوحدات الجيوسياسـية في الحسـبان عند وضع سياسات الابتكار والاقتصاد للنمو والتنمية.

وفي الواقـع فإن حجم الدول يلعب دوراً رئيسـياً في الابتـكار. في حين أن منطق نموذج الإنتاج الشامل كان في حد ذاته يؤدي إلى حد كبير إلى ظهور آثار التكتلات والروابط - وهي عوامل مهمة في الابتكار والنمو الاقتصادي المسـتدام - تحت النموذج الذي تمَّ تعزيزه من قِبل عولمة توافق واشنطن، فقد تمَّ عكس هذه الآثار في العديد من الدول. وازدهر نموذج الإنتاج الشـامل في ظل إطار صُنع السياسات من الأعلى إلى الأسفل، فكان بإمكان سياسات الرعايـة الاجتماعية و/ أو سياسـات التصنيـع التي تقودها الدولة أن تحمـل آثارَ الابتكار والتغـيرات التقنية الإيجابية غير المباشرة إلى المناطق النائية في مناطق جيوسياسـية معينة، مع أنه اليوم يبدو أن هذا الأمر يزداد صعوبةً.

حجـم الدولة مهم كذلك لأنه المحدد الرئيسي للابتكارات على مسـتوى الشركات، وهو النوع السائد في القطاع الخاص.

وينبغي أن تُبنى سياســات الابتكار من الأســفل إلى الأعلى (إنشــاء الشــبكات المحلية وتوســيع نطاقها في شبكات أكثر اتساعاً)، أي على النقيض من نموذج الإنتاج الشامل، حيث كان إنشاء اقتصادات الحجم الوطنية أو فوق الإقليمية أمراً جوهرياً.

ومع ذلك فإن إيجاد القدرات الإدارية المطلوبة لمثل هذه التطوُّرات في وضع السياسات يفترض اســتقراراً إدارياً يصعب تحقيقه في الدول الصغيرة في حد ذاتها، وأصبح أكثر صعوبة خلال العقود القليلة الماضية بســبب إصلاحــات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة، والقيود على الإدارات الصغيرة.

مجالا الابتكار والإدارة مرتبطان إلى حد كبير، وفيهما نجد أن الأمور المتعلقة بحجم الدول الصغيرة التي تواجه تحدياتٍ جديدةً لم تُعالج بشــكل مناســب في الأدبيات النظرية (نُظم الابتــكار ونظريات الدولة الفيبيرية (Weberian) لا تتطرق لقضايا الدول الصغيرة). هناك حاجة ملحة لجهد نظري يتصدى للمشــاكل الخاصة بالدول الصغيرة. ومثل هذه البحوث مهمــة مــن أجل فَهم كيف يمكن للدول الصغيرة تطوير سياســة الابتــكار في ظل النموذج الجديد القائم على تقنية المعلومات والاتصالات، والذي ربما يُشكِّل أكبر تحدٍ لهذه الدول.

ملاحظات:

١- اســتناداً لأدبيات الدول الصغيرة (مثل: ســاتون Sutton، ١٩٨٧؛ براي وباكرBray and Packer، ١٩٩٣)، تعتبر القــدرات الإدارية أكثر تأثُّراً بالحجم من المجالات الأخرى؛ لأنها تعتمد بشكل مباشر على عوامل، مثل الترابط وخصوصية المجتمعات الصغيرة. التفريق بين الدول الصغيرة والمجتمعات الصغيرة مفيد جداً، خاصة لدراســات الإدارات الصغيرة. وقد أشــار بينيديكــت (Benedict, 1966) إلى أن المعايير الرئيســية لحجم «الأراضي» (الدول) هي المساحة والسكان؛ في حين أن معايير حجم «المجتمعات» هي عدد ونوعية العلاقــات المتعلقــة بــالأدوار. دراســة الإدارة العامة لديها دلالات مترتبــة عن مفهوم المجتمعات الصغــيرة حيث «يعرف الجميع الجميع»، ويتــم تحديد الخط الفاصل بين الدول الصغيرة والكبيرة عادةً بتعداد سكاني يتراوح ما بين ١-٢ مليون نسمة.

٢- ينبغــي التنبيه هنــا أن الخصائص التي تنفرد بها الدول الصغيرة يمكن بســهولة الخلط

بينهــا وبين مشــاكل التنمية بشــكل عام. على ســبيل المثال، بينيديكــت (Benedict، ١٩٦٦، ص ٣٢) يــرى أن البلدان الأقل نمواً، حتى الكبيرة منها، تتميز اجتماعيًّا بالعلاقات الشخصية المتعلقة بالأدوار، وهي صفة يدعي أنها خاصة بالمجتمعات الصغيرة. ويقول مونتغمــري (Montgomery, 1986): إن التناقــض الإداري في الدول النامية هو التردد الشــديد في اتخاذ القرارات والإجراءات. هذه النتيجة مشــابهة لما يدعيه الآخرون عن الدول الصغيرة، مثل: لوفنثال (Lowenthal، ١٩٨٧، ص ٣٥)، وساتون (Sutton، ١٩٨٧، ص ١٩). ومن ثَمَّ ينبغي عدم الاستهانة بقضايا التنمية عند دراسة الدول الصغيرة (انظر أيضاً مونتغمري Montgomery، ١٩٨٦؛ وارينغتون Warrington، ١٩٩٧).

٣- لقراءة ملخص أســاسي للمبررات الثلاثــة الأولى، انظر: والش (Walsh, 1988)، وفريمان ولوندفال (Freeman and Lundvall, 1988)، وقبل ذلك أيضاً روبنسون (Robinson, 1963).

الفصل الخامس

الابتكار في القطاع العام على المستوى الحضري: حالة المشتريات العامة

فيكو ليمبير، تارمو كالفيت، وراينر كاتيل

(Veiko Lember, Tarmo Kalvet and Rainer Kattel)

مقدمة:

تعتبر المشـتريات العامــة كهدف للابتكار أداةً مهمةً في سياســة الابتــكار الوطني منذ الحرب العالمية الثانية (فريق عمل المفوضية الأوروبية [ECWG]، ٢٠٠٦). ويُشار إلى مثل هذه المشــتريات أحياناً كـ«شراء التقنية» (إيدكويست وآخرون .Edquist et al، ٢٠٠٠)، أو «المشتريات الموجهة للابتكار» (روثويل Rothwell، ١٩٨٤). وتمثِّل المشتريات العامة لغرض الابتكار نموذجاً خاصاً للمشتريات:

تحــدث عندما تقوم وكالة عامة بطلب منتج أو نظام لا وجود له في ذلك الوقت، ولكن يمكــن تطويره (غالباً) خــلال فترة زمنية معقولة، ويتطلب العمــل تطويرَ تقنية إضافية أو جديدة لتلبية متطلبات مشــترٍ جديد (إيدكويســت وهومــين Edquist and Hommen، ٢٠٠٠، ص ٥).

وخلافاً لما يحدث في المشتريات العادية حيث تقوم الحكومات بطلب منتجات جاهزة أو متوفرة على الأرفف، تتضمن المشــترياتُ التي تهدف للابتكار المنتجاتِ التي تحتاج لبحوث وتطوير إضافي، وهو ما يؤثِّر على القدرة الابتكارية لدى مقدِّمي الخدمات. وتُستخدم هذه المشــتريات لمواجهة التحديــات الاقتصادية والاجتماعية القائمة وكذلك الناشــئة. الإنترنت وتقنية النظام العالمي لتحديد المواقع، وصناعة شــبه الموصلات، وطائرات الركاب، قد تكون أبــرز الأمثلــة التي نتجت عن المشــتريات الحكومية الموجهة للابتكار، والتــي كان لها آثار اقتصادية واجتماعية كبرى (كابرال وآخرون .Cabral et al، ٢٠٠٦).

وحتى الآن لم يستغل الاتحاد الأوروبي ميزات المشتريات فيما يتعلق بالبحوث والتطوير والابتــكار. وهذا يظهــر جلياً عند مقارنة الاتحــاد الأوروبي مع المنافســين العالميين، مثل: الولايات المتحدة، واليابان، والصين، ودول آســيوية أخرى. وفي الحقيقة يُنظر إلى المشتريات العامة الموجهة للابتكار أنها هامشــية مقارنة مع مجمل المشتريات العامة. وتبرز المقارنات التالية بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة هذا الفرق:

- في عام ٢٠٠٤ تمَّ تخصيص أقل من ١ في المائة من مجمل ميزانية مشتريات المناقصات على نطــاق الاتحاد الأوروبي لمشــتريات البحوث والتطوير، مقارنة بـــ ١٥ في المائة في الولايات المتحدة.
- أن درجة إنفاق الاتحاد الأوروبي على مشتريات البحوث والتطوير المدنية أقل أربع مرات، في حين أنها أقل عشرين مرة على مشتريات البحوث والتطوير العسكرية، مقارنة بالولايات المتحدة.
- أن انخفــاض مشــتريات البحــوث والتطوير- وليــس انخفاض المســاعدات المالية- لدى الســلطات العامة هي الســبب الرئيسي لفجوة الاستثمار في البحوث والتطوير القائمة بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي (ECWG، ٢٠٠٦، ص١٠-١١).

في هذا السياق، ينبغي إعطاء دور الحكومات المحلية والإقليمية اهتماماً خاصاً. ويمكن القول إن حصة إجمالي المشــتريات العامة في الحكومات المركزية لدينا أكبر بمرتين إلى ثلاث مرات منها في حكومات الاتحاد الأوروبي الوطنية (نيري وآخرون.Nyiri et aI، ٢٠٠٧). ومع ذلــك، لا يوجد حتى الآن دليلٌ واضح لمدى تحقُّق قدرات المشــتريات الهادفة للابتكار على المستويين المحلي والإقليمي[1].

وتهدف هذه الدراســة إلى ســدِّ هذه الفجوة باســتخدام أمثلة من ســت مدن شــمال أوروبية-بلطيقية. وعلى وجه التحديد، فإن الغرض من هذه الدراسة هو التصدي لقضيتين مهمتين ومترابطتين في ابتكار القطاع العام على المستوى الحضري والمشتريات العامة: الأولى، ما هو تأثير المشــتريات العامة في المستوى الحضري على ابتكار مقدِّمي الخدمات؟ الثانية، ما هي العوامل التي تُحدِّد نجاح المشتريات العامة الهادفة للابتكار على المستوى الحضري؟

ومن أجل الإجابة على هذين السؤالين، تمَّ تقسيم هذه الدراسة إلى ثلاثة أقسام: القسم الأول يقدِّم إطاراً مفاهيمياً للربط بين المشتريات العامة وسياسة الابتكار، إذ إنه سوف يتمُّ شرح إمكانات المشتريات العامة في تحريك الابتكار. والقسم الثاني يقدِّم تحليلاً علمياً لبعض العوامل الرئيسية التي تؤثِّر على المشتريات العامة الهادفة للابتكار على المستوى الحضري. واستناداً إلى الإطار المفاهيمي الناتج عن الدراسة العلمية، يُقدِّم القسم الثالث بعضَ التوصيات لرسم السياسات والإدارة في المستقبل.

ويرى الباحثون أن المشتريات العامة الهادفة للابتكار تُقدِّم مثالاً ممتازاً لفهم الابتكار في القطاع العام. ومع أن الابتكار في القطاع العام أصبح من العبارات الرنانة في الحوكمة المعاصرة ونظريات وممارسات الإدارة العامة، فإن بوليت (Pollitt, 2009) محقٌّ في قوله: «إن الحقيقة المحزنة هي أن العديد من الندوات الإدارية عن الابتكار اليوم مليئة بالعبارات الرنانة والمفاهيم الفارغة التي تكاد تخلو تماماً من أي أساس علمي» (انظر أيضاً مور وهارتلي Moore and Hartley، ٢٠٠٨).

وفي الواقع فإن الأدبيات الموجودة فشلت في التمييز بين الابتكار في القطاع العام والتغيير أو التحديث أو الإصلاح، سواء في شكل سياسات أو خدمات أو تغييرات تنظيمية جديدة أو مطوّرة. ففي هذه الأدبيات يُعتبر الابتكار مجرد مصطلح آخر «للتغيير» أو «التحديث». في معظم الأحيان يتمُّ نقل مصطلح الابتكار ببساطة من أدبيات القطاع الخاص دون أي تعديل يُذكر (انظر على سبيل المثال: ألبوري Albury، ٢٠٠٥؛ ووكر Walker، ٢٠٠٦). ومشكلة هذا التوجُّه أنه يؤدي إلى تشتيت المفاهيم، حيث أصبح مصطلح الابتكار في القطاع العام يعني أيَّ شيء يريد المستخدم أن يعنيه. وتُبين هذه الدراسة الارتباطَ المباشر بين نشاط القطاع العام (مشتريات المنتجات والخدمات) والابتكار في القطاع الخاص (منتجات وخدمات جديدة). وبالتالي فإن هذه الدراسة تُقدِّم معنًى واضحاً ومباشراً لمفهوم الابتكار في القطاع العام (انظر أيضاً مور وهارتلي، Moore and Hartley ٢٠٠٨، ص٣).

المشتريات العامة الهادفة للابتكار: وصف المشهد:

من الابتكار إلى سياسة الابتكار:

من المسلَّم به اليوم أنه على مدى تاريخ البشرية، كان توليد المعرفة والاستفادة منها ونشرها أمراً أساسياً في التنمية الاقتصادية والرفاهية في الدول والمناطق (للاطلاع على مناقشة مفصلة، انظر رينرت Reinert، ٢٠٠٧). في عام ١٦١٣، على سبيل المثال، قام أنطونيو سيرا (Antonio Serra) بتحليل أسباب فَقر مدينته ومسقط رأسه نابولي رغم توفُّر الموارد الطبيعية، في حين أن مدينة البندقية كانت مركزاً للاقتصاد العالمي رغم افتقارها للموارد الطبيعية. وخلص سيرا (Serra, 1613) إلى أن سكان البندقية في ذلك الوقت أنشؤوا صناعاتٍ كانت تستفيد بشكل كبير من المعرفة بأساليب مختلفة. وخلص أيضاً إلى أن «... الحكومة الفاعلة التي تعمل بإتقان في أي مملكة، ستكون بلا شك أهمَّ وأكبر سبب على الإطلاق لوفرة الذهب والفضة». وقد نالت أعمال سيرا تقديرَ جوزيف شومبيتر الذي كان بدوره أول من قدَّم نهجاً مفصَّلاً للابتكار والريادة. وكانت فكرة (شومبيتر) الرئيسية أن عجلة التنمية الاقتصادية يتمُّ تحريكُها من خلال عملية ديناميكية تلعب فيها التقنيات والمهارات والصناعات الجديدة دوراً رئيسياً. واليوم، ما زال تعريف شومبيتر للابتكار (Schumpeter ١٩٣٤، ص ٦٦) متداولاً في الخطاب السائد وسياسات المؤسسات الدولية، مثل: منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، والاتحاد الأوروبي:

الابتكار هو تنفيذ لمنتج جديد (سلعة أو خدمة)، أو عملية أو وسيلة تسويقية، أو أسلوب تنظيمي في الممارسة التجارية، أو تنظيم مكان العمل أو العلاقات الخارجية بشكل جديد أو مطوَّر إلى حد كبير (OECD and Eurostat، ٢٠٠٥، ص ٤٦).

ووفقاً لنموذج دورة حياة التقنية، تتطور ابتكارات العمليات والمنتجات من خلال ثلاث مراحل رئيسية: المرحلة المائعة، ومرحلة التحوُّل، ومرحلة التحديد (أبيرناثي وأوتربيك Abernathy and Utterback، ١٩٧٨). في الأيام الأولى من التقنية الجديدة (المرحلة المائعة) يتم تصوُّر إمكانية التطبيق، ولكن مخاطر السوق وتكاليف البحوث والتطوير مرتفعة جدًّا بالنسبة لرائد الأعمال. وعندما تدخل التقنية مرحلة التحوُّل، يستفيد رائد الأعمال، من بين أمور أخرى، من اقتصاد الحجم/ النطاق والتصدير المحتمل إلى المناطق

والبلــدان الأخرى، والزيادة في مســتويات التوظيف والأجــور الحقيقية في الشركات. هذه الآثــار مجتمعةً تجلب آثــاراً جانبيةً إيجابيةً أو اقتصــاداتٍ خارجية للمنطقة بأسرها (على ســبيل المثال، تطوير شــبكات الموردين). وفي المرحلة النهائية أو مرحلة التحديد، ينخفض حجم المبيعات أو يستقر، وتقلُّ الأسعار وكذلك الأرباح.

وفيما يتعلق بالمنتجات القائمة على التقنية بشــكل خاص، تتميز المرحلة المائعة في كثير من الأحيان بتقنيات أو منصات منافســة. ومثل هذه المنافســات التقنية تخلق ما يُسمَّى بسوق «الفائز يأخذ كل شيء»، حيث تسيطر التقنية الفائزة في كثير من الأحيان على السوق (المحتمل) بأكمله، ومن ثَمَّ خَلْق اقتصادات وُفُورية ضخمة للمنتجين (لمناقشة أصيلة حول هذا الموضوع، انظر آرثر Arthur، ١٩٩٤).

وفي معظــم الحالات، لا بد أن يكون هناك تفاعلٌ (منظَّم) بين مختلف الجهات ليحدث الابتكار. ويمكن وصف نظام الابتكار على أنه:

العنــاصر والعلاقــات التي تتفاعل في إنتاج ونشر واســتخدام معــارف جديدة ومفيدة اقتصاديًّا، في وجود نظام وطني يشمل العناصر والعلاقات، تقع إما داخل الدولة القومية أو متجذرة في حدودها (لوندفال Lundvall، ١٩٩٥، ص ٢).

وفي الآونــة الأخــيرة، بدأت مناهج مختلفة في التنمية الإقليميــة في التأكيد على جوانب مختلفــة من تنمية المهارات والتقــدم التقني والقدرة التنافســية في الصناعة. وفي تحليله للتنميــة الاقتصاديــة والإقليمية في الولايــات المتحدة، طرح بورتــر (Porter, 1990) فكرة «العناقيد الصناعية». يقول بورتر: إنَّ التركيز الجغرافي يحفِّز النمو بســبب المزايا المحلية، مثــل: تمركز المهارات العالمية والمعرفة والمنظمات، والمنافســين، والأنشــطة التجارية ذات العلاقة، وشرائح متطورة من المستهلكين. وفي عام ١٩٩٢، صاغ كوك وآخرون (Cooke et al.) مصطلح «أنظمة الابتكار الإقليمي»، اســتناداً لأعمال فريمان (Freeman, 1987) ولوندفال (Lundvall, 1992) في مجــال أنظمة الابتكار الوطنية. وقــد لعبت هذه الأعمال البحثية الأصيلة في بداية التســعينيات دوراً مهماً في ظهور عدد من الأســاليب لدراســة «العناقيد الإقليمية» (OECD, 2007).

سياســاتُ الابتكار في الوقت الحاضر، سواء على الصعيد الوطني أو أقل من ذلك، مبنيةٌ

على أساس هذه المفاهيم. وقد تمَّ تطوير إطار مبني على النشاطات، وهو ذو شعبية واسعة حيث يتمُّ تنفيذ عشرة من أهم هذه الأنشطة داخل نُظُم الابتكار الوطنية (انظر إيدكويست Edquist، ٢٠٠٥)، ويبدو أنَّ النُّهُج الأكثر انتشاراً لسياسة الابتكار مستمدة من تحليل كيفية تأثير السياسات على الأنشطة المختلفة داخل نظام الابتكار.

ويرى إيدلير وجيورجيو (Edler and Georghiou, 2007) أنَّ دعم الابتكار تمَّ تقديمه للشركات في الغالب من خلال إجراءات لسياسة الابتكار متباينة للغاية ومبنية على جانب العرض (مثل: تخفيض الضرائب، وصناديق رأس المال الاستثماري العام، والمنح). وبالمقابل فإن سياسات الابتكار المبنية على جانب الطلب كانت أقلَّ استخداماً (مثلًا، جميع الإجراءات العامة التي تشجِّع الابتكارات و/أو تسرِّع توزيعَها من خلال زيادة الطلب، وتحديد متطلبات وظيفية جديدة للمنتجات والخدمات أو وصف الطلب بشكل أدق). انظر أيضاً روثويل (Rothwell, 1984) الذي اتفق مع هذا الرأي، وقال إن الأدوات المبنية على العرض لا تعالج إلا بعض جوانب المشكلة).

المشتريات العامة الهادفة للابتكار:

يلعب المستخدمون واحتياجاتهم دوراً رئيساً في عمليات الابتكار، وغالباً ما يتسببون في التغييرات التي يتمُّ إدخالها على المنتج. وتؤكِّد البحوث العلمية على ذلك، حيث وجد فون هيبل (von Hippel, 1976) أن الابتكار المرتبط بالمستخدِم هو أهم أنواع الابتكار على الإطلاق. وقد كتب لوندفال أيضاً (Lundvall, 1992) مقالاتٍ أصيلة حول العلاقة الوثيقة والاعتمادية العالية بين مستخدمي الابتكارات ومنتجيها. وتمثِّل المشتريات العامة الهادفة للابتكار إحدى الوسائل التي يمكن استخدامها للتأثير على دورة حياة التقنية، ولتعزيز التكتلات ونظم الابتكار، وبالتالي زيادة القدرة التنافسية الحضرية والإقليمية.

وتقدِّم المشتريات خياراتٍ أفضلَ بكثير للتدخل الحكومي وتعزيز السوق من الحمائية البسيطة و/أو الإعانات. وبالإمكان تعزيز المنافسة بين مختلف الموردين في إطار عملية المشتريات، وبالتالي تجنُّب المشكلات الناتجة عن الحمائية (مثل، البحث عن الريع) (لمناقشة ممتازة عن دولة تايوان، انظر وايد Wade ١٩٩٠؛ وللاطلاع على قضايا دولية أخرى، انظر أديس وديتيلا Ades and Di Tella، ١٩٩٧).

ويمكــن أن يُنظر إلى مشــتريات القطاع العام في الســياق الحالي عــلى أنها حالة خاصة من التفاعل بين المُســتخدِم والمنتج: في النُّظم الاقتصادية الرأســمالية، حيث تعمل الأسواق كآليــات فاعلة لتوضيح وتلبية معظم الاحتياجــات أو المطالب الاقتصادية، يجب أن تكون نقطة الانطلاق في تطبيق المشتريات التقنية العامة تلبية الاحتياجات الاجتماعية الحقيقية. وبعبارة أخرى، احتياجات مجتمعية محددة لا يُرجح تحقيقها من قِبل السوق. (إدكفيست وهومين Edquist and Hommen، ٢٠٠٠، ص ٥).

وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يُنظر إلى دور الحكومة المركزية والحكومات المحلية كعوامل مساعدة لعمليات الابتكار في مرحلة التكوين؛ لأنَّ الفوائد الاجتماعية والاقتصادية للمنطقة و/أو الدولــة القومية قد تتبع. وعلى وجه التحديد، هناك العديد من الوســائل التي يمكن للهيئات العامة من خلال المشتريات دعم الابتكارات، وهي:

- إنشاء أسواق جديدة للمنتجات والأنظمة التي تتجاوز التطوُّرات القائمة.
- إنشــاء جاذبية للطلب من خلال إبراز احتياجاته للقطاع الصناعي من حيث الوظائف أو الأداء.
- توفير أرضية لتجربة المنتجات المبتكرة (روثويل Rothwell، ١٩٨٤، ص١٦٦).
- توفير إمكانية استخدام المشتريات العامة لتشجيع الابتكار من خلال توفير «السوق الرائد» للتقنيات الجديدة (ECWG, 2006).

وبإمــكان القطاع العام أن يكون بمثابة عميــل أول ذي متطلبات تقنية عالية من خلال اســتيعاب المخاطــر للمنتجات المطلوبة اجتماعيــاً أو بيئياً (حيث تســود مخاطر كبيرة في التنميــة الماليــة)، وكذلك من خلال تشــجيع التعلُّم (حيث تقدِّم المشــتريات عناصر قوية للتعلُّــم والارتقاء لعمليــات التدخل الحكومية). وقد ميَّز إيدلير وآخــرون (.,Edler et al 2005) بين ثلاثة أدوار أساســية لمشــتريات التقنية العامة: (١) تهيئة الســوق، حيث يقوم القطاع العام بشراء التقنية التنموية (ســبب وجــود التقنية في الأصل هو طلب الجمهور). (٢) تصاعد السوق، حيث يتمُّ توظيف المشتريات العامة لنشر التقنية الجديدة الموجودة في السوق. (٣) توحيد السوق، والذي يحدث من خلال تجميع الطلب الذي يؤدي إلى تنسيق الأســواق المتناثرة. وبإمكان الحكومة أن تخلــق الطالب من خلال تحمُّل تكاليف الدخول

المرتفعة، وتكوين كتلة كافية من الطلب، وإبراز مكانة السـوق، وربط الابتكار مع الإنتاج، بدلاً من مجرد زيادة القدرات الداخلية للمنتجين (جيروسكي Geroski، ١٩٩٠؛ إدلر Edler، ٢٠٠٦، ص ٨).

ويمكـن أن تتخذ مشـتريات القطاع العام في سياسـة الابتكار من جانـب الطلب ثلاثة أشـكال مختلفـة: مبـاشرة، وتعاونيـة، وتحفيزية (إدكويسـت وهومـن Edquist and Hommen، ٢٠٠٠؛ إدلـر وآخـرون .Edler et al، ٢٠٠٥). وفي المشـتريات العامة المباشرة تكون المنظمة العامة هي المسـتخدم (الأسـاسي) للمنتج أو الخدمة التي تمَّ شراؤها. وفي حالة المشـتريات التعاونية، تتمُّ عملية الشراء من قِبل المؤسسـات العامة والقطاع الخاص، وكلاهما يسـتخدم المنتجات أو الخدمات التي تمَّ شراؤها. وفي المشـتريات التحفيزية، تبدأ الحكومة بعملية الشراء أو تشارك فيها فقط، ولكن المنتجات أو الخدمات التي يتم شراؤها يسـتعملها المسـتخدمون في القطاع الخاص. وينبغي أيضاً التمييز بين مشتريات المنتجات المتاحة تجارياً ومنتجات ما قبل المرحلة التجارية (انظر على سبيل المثال، ECWG، ٢٠٠٦). والفـرق الرئيس بـين هذين النوعين من المنتجات يسـبب مفهوم تقاسـم المخاطر. ففي الحالة الأخيرة، السلطة المشـترية تغطي بعض تكاليف عملية البحث والتطوير دون النظر في النتائج النهائية؛ بينما في الحالة الأولى لا يتم التمويل إلا للمنتجات الجاهزة للاستخدام.

وهناك العديد من الدراسات التي قارنت بين إعانات البحث والتطوير وعقود مشتريات الدولة بمعزل عن مشـتريات البحث والتطوير المباشرة (مثل، روثويل وزيغفيلد Rothwell and Zegveld، ١٩٨١). وقد خلصت تلك الدراسـات إلى أن المشتريات الحكومية قد أدَّت عـلى مدى فترات زمنية طويلة إلى زيادة الدوافع الابتكارية بشـكل أكبر، وفي مجالات أكثر من دعم البحوث والتطوير. وقد سـلَّط جيروسكي (Geroski، ١٩٩٠، ص ١٨٩) الضوءَ على الروابـط المبـاشرة بين الابتكار والإنتـاج، والتي تبيّن أنه على النقيض من نشـاطات جانب العرض مثل إعانات البحوث والتطوير، فإن المشـتريات العامة الهادفة للابتكار لا تؤدي إلى تقدُّم القدرات التقنية فحسب، ولكن أيضاً زيادة القدرات الإنتاجية للابتكارات. وفي سياق المشـتريات، مـن المهم أن نلاحظ أن الحكومـة يمكن أن تصبح مُسـتخدِماً مهماً من خلال المشتريات. وبالإضافة إلى الابتكارات في التقنية أو المنتجات، فإن الجودة وغيرها من المعايير (مثل المعايير البيئية على سبيل المثال) التي تضعها الوكالات العامة تلعب دوراً رئيسياً.

وسوف نقوم في الأجزاء التالية بتحديد بعض العوامل الرئيسية التي تؤثِّر في كفاءة وفعالية المشتريات العامة الهادفة للابتكار على المستوى الحضري.

عوامل الحوكمة المتعددة:

غالباً ما تعتمد الحكومات الإقليمية والحضرية والمحلية على اللوائح القانونية والتمويل على مستوى الدولة. والمشتريات العامة هي مجال عالي التنظيم، سواء على الصعيد الدولي (على سبيل المثال، اتفاقية المشتريات الحكومية لمنظمة التجارة الدولية، وتوجيهات الاتحاد الأوروبي) أو على الصعيد الوطني؛ وهو ما يجعل السلطات المحلية والإقليمية تعتمد على نظام حوكمة متعدد المستويات.

وحتى وقت قريب، لم تكن سياسة المشتريات في الاتحاد الأوروبي، على سبيل المثال، تُفضِّل استخدام المشتريات كأداة لتحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية واسعة النطاق، بما في ذلك الابتكار. ولم يفرض الاتحاد الأوروبي استثناءاتٍ تسمح بها اتفاقية المشتريات الحكومية لمنظمة التجارة الدولية لتقييد المنافسة المفتوحة في المشتريات العامة في المناطق التي يسود فيها موردو الاتحاد الأوروبي على مستوى العالم. غير أن هذه الاستثناءات تُستخدم من قِبل دول أخرى، مثل الهند والصين واليابان، في مجالات مختلفة مثل تقنية المعلومات والاتصالات (ECWG, 2006). وقد كانت القاعدة التأكيد على الشفافية والقدرة التنافسية وعدم التمييز وكفاءة التكاليف (مبدأ التكلفة الأدنى)، وتقليل أو حتى تجنُّب أي مخاطر. وقد يكون ذلك أحد أسباب تركيز دول الاتحاد الأوروبي بشكل كبير على إجراءات السياسات في جانب العرض بدلاً من أدوات جانب الطلب.

وفي عام ٢٠٠٤، اعتمد الاتحاد الأوروبي مجموعةً جديدة من أنظمة المشتريات العامة التي تتضمن العديدَ من الأدوات والمبادئ الجديدة لصالح المشتريات الهادفة للابتكار (مثل الحوار التنافسي)، ولكنها لم تُعتمد في جميع التشريعات الوطنية. وهكذا يمكن التأكيد على أنه على الرغم من أن سياسة المشتريات العامة في الاتحاد الأوروبي كانت غير مواتية للمشتريات العامة الهادفة للابتكار، فإن الحالات القائمة التي تمَّ تحليلها في الأدبيات (على سبيل المثال: إدكويست وآخرون .Edquist et al، ٢٠٠٠؛ إدلر وآخرون .Edler et al، ٢٠٠٥)

تشـير إلى أن السلطات العامة، بما في ذلك الحكومات الحضرية، أُتيحت لها فرصة استخدام المشتريات كأداة لسياسة الابتكار حتى قبل تطبيق لوائح الاتحاد الأوروبي الجديدة.

الأسواق الصغيرة:

وبالمقارنة مع الـدول القومية أو الاتحاد الأوروبي ككل، تفتقر المدن للأسـواق المحتملة الكبـيرة، كـما أن قوتها الشرائية أقـل. إن صغر الحجم والقوة الشرائيـة المحدودة يجعلان تجميع الطلبات أكثر صعوبة، وقد يقللان أيضاً من تأثير عناصر «الجذب» في الطلب، وكذلك الحد من إمكانية إنشاء أسواق رائدة. ومن المتعارف عليه على نطاق واسع أن المنافسة هي الآلية الرئيسـية التي تؤدي إلى نجاح المشـتريات. وقد تؤثر الأسواق المحتملة الصغيرة تأثيراً سـلبياً على حوافز الشركات للاستثمار في الابتكار، ومن ثَمَّ تقليل المنافسة. وكما ذكر كابرال وآخرون (Cabral et al,. 2006) في أسواق التنافسية العالية، رائد التقنية (أي الذي هو على استعداد للاستثمار الأكبر في الابتكار) هو الذي يتمتع بأكبر حصة من السوق، ومع ذلك فإن هذه العلاقة ليسـت واضحة تماماً. فالمنافسة القوية تقلِّل من التصور المستقبلي للمبدعين، وبالتالي قد تقلل من حوافز الاستثمار في مجال الابتكار. وهكذا، ففي الأسواق الصغيرة التي تكون فيها الإيجارات المحتملة أصغر نسبياً، قد لا تكون المنافسة القوية أمراً مرغوباً.

إن لـدى المدن والمناطق مزايا واضحة أخرى في المشـتريات الهادفـة للابتكار. والقيود الناتجة عن الحجم أيضاً تعني أن المدن والمناطق لها مزايا في:

- إيجـاد وبناء الكفاءات والشـبكات (عناصر أساسـية في نُظم الابتـكار) الضرورية لنجاح مشـتريات الابتكار، حيث يعدُّ التعاون والتواصل والتعلُّم بالممارسة حجرَ الزاوية للنجاح؛ وهو ما يجعل المدنَ أكثرَ جاذبية كمساحة للتجارب.
- طلب واضح عادة على المدى القصير: على سـبيل المثال، مشـتريات لنظام جديد لمواقف السيارات أسهل نسبياً في التطبيق من حيث القدرات الإدارية والمالية والمساءلة والشفافية من مشاريع البحوث والتطوير على المدى الطويل.

قضايا إدارية:

يرى المسؤولون في القطاع العام أن هناك مبالغةً في أهداف المشتريات العامة الحديثة، مثل: وفورات في التكاليف، والشفافية، والسياسات القطاعية (البيئة، والطاقة، والسياسات الصناعية) والتي غالباً ما يتعارض بعضها مع بعض (كايف وفرينكينج Cave and Frinking، ٢٠٠٧؛ نيري وآخرون .Nyiri et al، ٢٠٠٧)؛ وهو ما قد يؤدي إلى معضلة بين الفاعلية من حيث التكلفة الدقيقة للعقد وارتفاع تكاليف المنتجات أو الخدمات القائمة على البحوث والتطوير التي تعزِّز الابتكار (كابرال وآخرون .Cabral et al، ٢٠٠٦). المشتريات الهادفة للابتكار هي عملية مكلفة وتستغرق وقتاً طويلاً يتطلب تنسيقاً قوياً بين أصحاب المصلحة والتقييم المستمر والتعلم، ويتضمن دائماً تكاليف المعاملات التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند تنفيذ العملية. وقد لاحظ كايف وفرينكينج (Cave and Frinking, 2007) أن هناك احتمالية للفشل بسبب تكاليف التنسيق الباهظة. وعندما يكون المردود غير واضح، قد يُنظر إلى الحل المبتكر على أنه الحل الأكثر تكلفةً (برامر وووكر Brammer and Walker، ٢٠٠٧).

وقد وجد نيري وآخرون (Nyiri et al,. 2007) أن عدم وجود توجُّه للابتكار والميزانية والمهارات يعتبر عقبةً رئيسية للحكومات المحلية في تنفيذ المشتريات الهادفة للابتكار. يبدو نقص الخبرة المناسبة لدى العاملين في المشتريات فيما يخصُّ أساليب المشتريات المناسبة لدعم الأهداف الاجتماعية العامة ظاهرة عالمية (على سبيل المثال برامر وووكر، Brammer and Walker ٢٠٠٧). وقد يؤدي ذلك إلى مشكلة «المشتري الذكي» حيث لا تتحقق الأهداف غالباً؛ لأن الحكومة لا تعرف ماذا تشتري، ومن أين، وكيفية تقييم ما تمَّ شراؤه. وقد لوحظ هذا التحدي في العديد من عقود الخدمات العامة مع جهات خارجية لتنفيذ المبادرات (نيري وآخرون .Nyiri et al، ٢٠٠٧).

ولذلك فإن الافتقار إلى القدرات الإدارية والمالية لإدارة وتنفيذ المشتريات على نطاق واسع وعلى المدى الطويل واحدة من أخطر العقبات التي قد تحول دون شراء الحكومات الحلول المبتكرة. إن القدرة الإدارية المتدنية على المستوى الحضري قد تكون مسألةً حساسة خصوصاً في المجالات المهمة في المشتريات الهادفة للابتكار، مثل: إجراء الأبحاث المناسبة

في السوق، وتطوير منصات التقنية العامة، وإدارة المشاريع ذات المخاطر العالية. وقد وُجد أن الدول الصغيرة، خاصة في المناطق والمدن، تتعرض لتصاعد ريعي وضغوط سلبية أخرى بشكل خاص؛ وذلك بسبب صغر حجمها.

المشتريات العامة في مدن بحر أوروبا الشمالية والبلطيق:

أساليب البحث:

تمَّ اختيار مجموعة من مدن بحر أوروبا الشمالية والبلطيق. وتتألف المنطقة من مدن متقدمة للغاية (هلسنكي وكوبنهاغن)، ومدن ناشئة (ريغا)، ومدن كبيرة نسبياً (ستوكهولم) وأخرى صغيرة بشكل واضح (تالين ومالمو). جميع هذه المدن تقع ضمن الإطار القانوني الأوروبي، الأمر الذي يجعل المقارنة بينها مثيراً للاهتمام، ولكن لم تقم جميع هذه المدن بتنفيذ تعليمات مشتريات الاتحاد الأوروبي الجديدة. ورغم أن المنطقة يغلب عليها طابع دول شمال أوروبا، إلا أنها توفِّر مزيجاً تحليلياً جيداً لأغراض هذه الدراسة.

تضمنت الدراسة تحليلاً شاملاً للأدبيات وأساليب علمية متعمقة لجَمْع البيانات، حيث استخدم الباحث أسلوباً مكوناً من خطوتين لجَمْع البيانات: الأولى، تم توزيع استبيان في المدن المختارة عن طريق شبكة الإنترنت. وصُمِّم هذا الاستبيان للحصول على معرفة شاملة حول مشتريات الابتكار في المدن المشاركة، وكان الهدف الآخر هو اكتشاف حالات دراسية مهمة في هذا السياق. وأُعطِي ضباط الاتصال في المدن المشاركة قائمة بخصائص المشتريات والابتكارات لمطابقتها مع الحالات، ومن ثَمَّ اختيار الحالات المحتملة، وتوفير بيانات التواصل مع الأشخاص المسؤولين. ونظراً لتركيز الدراسة على تنفيذ تقنية جديدة أو مطورة بشكل كبير، لم تكن جميع الحالات مناسبة لمزيد من التحليل؛ لأن جانب الابتكار كان مفقوداً في بعض الحالات التي تعتبر مشتريات عادية.

وتشتمل دراسات الحالة التي تمَّ تحليلها على الحالات ذات العلاقة بإنشاء السوق أو تأجيج السوق، أو توحيد السوق، بالإضافة لأمثلة المشتريات المباشرة والتعاونية والتحفيزية.

وفي الخطوة الثانية نُفِذت المقابلات مع ممثلي المدن والمنظمات المزودة والخبراء

الميدانيين. وكان الهدف من المقابلات الحصول على معلومات محددة حول حالات المشتريات الهادفة للابتكار في المدن المشاركة. وإجمالاً تم تحديد سبع حالات، وأُجريت مقابلات مع ١٨ شخصاً من ست مدن. وتمَّ اشتقاق البيانات العلمية أيضاً من مصادر ثانوية، مثل التقارير والوثائق المنشورة وغير المنشورة.

وكان الاستبيان والمقابلة مبنيين على الإطار المستخدم في تقرير معهد فراونهوفر (Fraunhofer) للمفوضية الأوروبية مع بعض التعديلات (إيدلير وآخرون .Edler et al، ٢٠٠٥). وصُنِّفت نتائج الدراسة لتعكس الأسئلة البحثية المذكورة في الجزء التمهيدي.

تأثير المشتريات العامة على الابتكار:

تشتمل دراسات الحالات التي تمَّ تحديدها وتحليلها على تلك المتعلقة بإنشاء الأسواق (ابتكارات جذرية غير متوفرة في السوق (المحلي)، وتصعيد الأسواق (الأسواق القائمة التي هي بحاجة إلى المزيد من التطوير)، أو توحيد الأسواق (إنشاء كتلة معتبرة من الأسواق)، وأمثلة المشتريات المباشرة والتعاونية والتحفيزية (جدول ٥-١).

وسبب قلة الحالات هو أن المشتريات العامة الهادفة للابتكار ليست شائعة في المدن التي تمَّت دراستها. ورغم ذلك تُغطي الحالات مجموعةً واسعةً من أنواع المشتريات العامة للابتكار، وإن كانت لا تشمل كلَّ الأنواع الممكنة. وبطبيعة الحال، فإن صغر حجم العينة يحدُّ من القدرة على استخلاص أي استنتاجات مؤكدة. والحالات التي تمَّ تحليلها تشير إلى أن القوة الشرائية للمدن لها تأثير ليس فقط على الابتكارات التطويرية ولكن أيضاً الابتكارات الجذرية. وجميع الابتكارات الجذرية تتضمن الشروع في إنشاء سوق جديد بدلاً من توليد تقنيات جديدة للغاية.

ومن حيث الميزانية، فإن معظم المشتريات كانت مبادرات صغيرة الحجم مقارنة مع ميزانيات المدن. حصة ميزانيات المشتريات العامة مهمة نسبياً في الميزانيات العامة للمدن، وتتراوح من ١٥ في المائة في مالمو إلى ٤٠ في المائة في هلسنكي. وبالأرقام تتراوح ميزانية المشتريات العامة ما بين ١٦٠€ مليوناً في مالمو إلى ٢€ مليار في هلسنكي. رغم عدم وجود بيانات عن حصة المشتريات الداعمة للابتكار في ميزانية المشتريات، فإن الأرقام المذكورة تشير

إلى إمكانية اســتخدام المشتريات كوســيلة لتشجيع الابتكار. ومع ذلك لم تتوفر الإحصاءات ذات العلاقة في بعض المدن (جدول ٥-٢).

جدول (٥-١)

تصنيف المشتريات العامة للتقنية المبتكرة

	الدور في السوق		
	إنشاء (تطوير)	**تصعيد (تكييف)**	**توحيد (تقييس)**
المشتريات المباشرة: بناء على أساس الاحتياجات الذاتية للمنظمة المشترية.	برنامج تخطيط الرحلات في نظام النقل العام (هلسنكي).	بطاقة تعريفية لنظام النقل العام (تالين). تطبيق الهواتف الذكية لتذاكر نظام النقل العام (هلسنكي).	برامج حاسب آلي تعليمية (كوبنهاجن).
المشتريات التعاونية: بناء على الاحتياجات المشتركة والمتجانسة بين مستخدمي القطاعين العام والخاص.	شاحنات صغيرة تعمل بوقود غاز الإيثانول (ستوكهولم).		نظام الطاقة الشمسية لمباني البلديات (مالمو).
المشتريات التحفيزية: بناء على احتياجات المستخدمين الآخرين من خارج المنظمة المشترية.	تطوير حي المدينة البيئية Hammarby Sjöstad (ستوكهولم).		

المصدر: الباحثون، بناءً على المقابلات، وباستخدام منهجية مقتبسة من إيدلير وآخرين (.Edler et al، ٢٠٠٥).

اســتخدمت المدن أســاليب شرائيــة مختلفة جداً، بــدءاً من الشراء المباشر للمشــاريع التعاونية والمشتريات التحفيزية. وفي حالة واحدة تمَّ تنفيذ اتفاقية مشتريات قبل أن تكون تجاريــة ومتطــورة. وقد كان تجميع الطلب عنصراً أساســياً في حالة المشــتريات التعاونية في ســتوكهولم، والتي كانت أيضاً مشروعَ التطوير التقنــي الأكثر تعقيداً، وتميزت بأقوى آثار «الجــذب» في الطلــب. وهذا يعني أن تجميع الطلب أمرٌ لا مفــرَّ منه إذا كانت مبادرات المشتريات الحضرية الابتكارية تهدف لدعم تطوير تقنيات معقدة على نطاق واسع.

وتشـير الحالات التي تمت دراستها إلى أن الحكومات المحلية يمكن أن تقوم بدور إنشاء الأسـواق (انظر أيضاً الجدول ٥-٢). إنشاء الأسواق عادةً ما يتم من خلال إحدى طريقتين: الأولى، بإمكان إنشـاء السـوق أن يكون «نتيجة إضافية» لعملية المشتريات، حيث الهدف الرئيـسي هو تلبية حاجـة اجتماعية. وتُوضِّح حالة بطاقات الهوية في تالين أن المشـتريات الهادفـة للابتكار قد تؤدي إلى حلول جديـدة لم تكن متوقعة من قِبل الجهات المعنية قبل بدء العملية. الثانية، أن إنشـاء السـوق هو الغرض الرئيسي من النشاط الشرائي. وكما هو موضَّح في حالة ستوكهولم، فإن إنشاء سوق من خلال استخدام المشتريات التعاونية يمكن أن يكون هدف السـلطة المحلية. ويتبين من الحالات أن المشـتريات الهادفة للابتكار بإمكانها كذلك أن تفشـل. والقاسم المشترك في الأمثلة الناجحة - مثل: السيارات التي تعمل بوقود الإيثانول في سـتوكهولم، مخطط الرحلات في هلسـنكي، ونظام التذاكر الإلكترونية في تالين - هو أن جميع المحاولات السابقة لشراء هذه الحلول فشلت، ولكن الخبرة المكتسبة تحولت لاحقاً إلى نتائج ناجحة.

جدول (٥-٢)

ملخص الحالات الدراسية في مدن بحر أوروبا الشمالية والبلطيق

	برنامج تخطيط الرحلات في نظام النقل العام (هلسنكي)	شاحنات صغيرة تعمل بوقود غاز الإيثانول (ستوكهولم)	تطوير حي المدينة البيئية Hammarby Sjöstad (ستوكهولم)	بطاقة تعريفية لنظام النقل العام (تالين)
سنة الشراء	٢٠٠١	٢٠٠٧	١٩٩٨-٢٠١٢	٢٠٠٤
نوع المشتريات	مباشر	تعاوني	متنوع (٢٠٠ مشروع) يشمل مسابقات تقنية، إنشاء الأسواق.	مباشر
طبيعة الابتكار	جذري	جذري	متنوع	تطويري
مستوى المخاطر للمشتري	متوسط	منخفض	منخفض	منخفض
الهدف	زيادة كفاءة وفعالية النقل العام	أهداف سياسات البيئة	أهداف سياسات البيئة	تسهيل عملية دفع الرسوم، جذب الناس للتسجيل كمقيمين محليين.

	برنامج تخطيط الرحلات في نظام النقل العام (هلسنكي)	شاحنات صغيرة تعمل بوقود غاز الإيثانول (ستوكهولم)	تطوير حي المدينة البيئية Hammarby Sjöstad (ستوكهولم)	بطاقة تعريفية لنظام النقل العام (تالين)
الجهة المبادرة	مجلس مدينة هلسنكي	بلدية مدينة ستوكهولم (تحديد الاحتياج والمتطلبات المشتركة).	إدارة حي المدينة البيئية Hammarby Sjöstad (ستوكهولم)	بلدية مدينة تالين (إدارة المواصلات)
المشتري	مجلس مدينة هلسنكي	الأغلبية من القطاع الخاص مدينة ستوكهولم قد تشتري ٥-١٠ شاحنات.	إدارة حي المدينة البيئية Hammarby Sjöstad (ستوكهولم)	بلدية مدينة تالين
المورد	WM-data LogicaCMG	Volkswagen	متنوع	تحالف: Certification Center Ltd., Eesti Ühispank and EMT
سعر المنتج أو الخدمة	€١٦٠٠٠٠	١٥٠٠٠٠ لكل شاحنة حوالي €٢٢,٣ مليوناً دون ضمان الكمية؛ ١٥٠٠ شاحنة.	-	سعر الابتداء €٧٠٠٠٠٠ الإجمالي حوالي €٢ مليون
عدد العروض المنافسة	١٠ عروض مقبولة. ٦ عروض في الجولة الثانية. تم اختيار ٣ للاستعراض التجريبي.	١ (شركة فولكسفاجن قدمت فقط للفئة الصغيرة من الشاحنات، تم تأجيل العمليات الأخرى).	-	٦
حقوق الملكية الفكرية	المنتج الأساسي – شركة Adoptions – مدينة هلسنكي	شركة فولكسفاجن	-	المورد
أثر الابتكار	زيادة الصادرات والقدرة التنافسية لدى الشركة، فائدة التكلفة €٥ ملايين، عدد المستخدمين في اليوم ٩٠٠٠٠	إنشاء سوق جديد (سوق خدمات نقل جديد للسيارات التي تعمل بوقود غاز الإيثانول).	قام بعض الموردين بزيادة سعة عمليات الإنتاج وبتنفيذ ابتكارات في العمليات.	تطبيق حلول فعالة، بطاقات وطنية ذات شعبية عالية، تطبيق نفس النظام في مدن أخرى.

تتمة الجدول ٥-٢

	تطبيق الهواتف الذكية لتذاكر نظام النقل العام (هلسنكي)	برامج حاسب آلي تعليمية (كوبنهاجن)	نظام الطاقة الشمسية لمباني البلديات (مالمو)
سنة الشراء	٢٠٠١	٢٠٠٧	٢٠٠٥
نوع المشتريات	مباشر	تعاوني	مباشر / تعاوني
طبيعة الابتكار	جذري (أسلوب فريد للتثبت من التذاكر) وتطويري (استخدام الرسائل القصيرة).	توحيد السوق	توحيد السوق
مستوى المخاطر للمشتري	منخفض	منخفض	منخفض
الهدف	خدمة أفضل وأسهل تؤدي لزيادة استخدام النقل العام بدلاً من السيارات.	تحفيز الطلاب بنظام تعليمي جيد من خلال تقنية المعلومات.	قضية بيئية
الجهة المبادِرة	Plusdial Ltd.	بلدية مدينة كوبنهاجن، إدارة شؤون الأطفال والشباب.	بلدية مدينة مالمو (موظفو الخدمة المدنية في البلدية).
المشتري	HKL Enterprise	بلدية مدينة كوبنهاجن	بلدية مدينة مالمو، إدارة العقارات.
المورد	Plusdial Ltd. with Add٢Phone Ltd.	Crossroads Copenhagen	-
سعر المنتج أو الخدمة	-	٦٥٠٠٠ € (شاركت كوبنهاجن بحوالي ١٥٠٠٠ €)	قيمة لوح التوليد ٨€ ملايين. سعر ثابت: مدينة مالمو دفعت ٣٠٪ ودولة السويد دفعت ٧٠٪
عدد العروض المنافسة	-	لا ينطبق – عملية تفاوض، غير مفتوح نظراً لحجم المشروع.	٤ عروض لتركيب النظام، عرض واحد لتصنيع الصلب، إجراءات مشتريات مفتوحة دون بحث لموردين محليين.
حقوق الملكية الفكرية	مقدم العرض	ملكية شركة Alinea، مدارس كوبنهاجن الحكومية لها دخول مجانية.	-

	تطبيق الهواتف الذكية لتذاكر نظام النقل العام (هلسنكي)	برامج حاسب آلي تعليمية (كوبنهاجن)	نظام الطاقة الشمسية لمباني البلديات (مالمو)
أثر الابتكار	إنشاء سوق جديد، دعم التجارة عبر الهاتف، ارتفاع مستوى رضا العملاء، تحسين سمعة النقل العام في مدينة هلسنكي، تحسين كفاءة وفعالية المشغل.	عملية ناجحة لبَّت الاحتياجات: تحفيز الأطفال وإرضاء المعلمين.	توليد الطاقة بنجاح، تشجيع المدن الأخرى، فوائد اقتصادية، خدمة اجتماعية، التسويق للمدينة.

المصدر: الباحثون، بناء على المقابلات، وباستخدام منهجية مقتبسة من إيدلير وآخرين (.Edler et al, 2005).

عوامل النجاح:

كانت الدوافع الرئيسـية للمشـتريات الهادفة للابتـكار احتياجات أو سياسـات عامة محددة، مثل السياسـات البيئية. لقد كانـت تالين- مثلاً- تواجه التحدي المتمثل في إدخال نظـام تذاكر موحَّد لوسـائل النقل العام، حيث أدت في النهاية إلى إنشـاء تذاكر البطاقات التعريفية الإلكترونية. وقد بدأت حالة كوبنهاجن بسـبب احتياج في السياسـة التعليمية. وقد كان شراء إمدادات الطاقة الضوئية في مالمو نتيجة مباشرة لسياسـتها البيئية، ولكنه تمَّ أيضاً اسـتغلاله كأداة تسويقية للمدينة. وكذلك في سـتوكهولم كان دافع المشتريات العامة للابتكار إلى حد كبير أهدافاً بيئية[٢]. وقد أُطلقت المبادرات في هلسـنكي لمواجهة المشـاكل الناشئة في قطاع النقل العام في المدينة. ورغم ذلك فإنه يمكن استنتاج أن مدن بحر أوروبا الشـمالية والبلطيق لم تستخدم المشتريات كإجراء سياسة ابتكار حقيقية (على سبيل المثال، لتسـهيل عمليات الابتكار في مراحل)؛ بل كأداة أساسية إضافية في تحقيق أهداف سياسات اجتماعية وبيئية أخرى.

في الحـالات التي تمَّ تحديدها، تُركت حقـوق الملكية الفكرية لمقدمي الخدمات، وهذا ينبغـي أن يؤثر إيجاباً على مراحل التنمية المسـتقبلية للمنتجات التي تم شراؤها، وبالتالي يـؤدي إلى نتائج إيجابيـة إضافية. ولا يبدو أن هناك أيَّ علاقة بين عدد المنافسـين ونجاح مبادرات الشراء، الأمر الذي يدعم التوقعات النظرية.

ويظهـر أن أدوار الحكومـات الإقليميـة والمركزيـة ذات أهمية في نُظـم ابتكار المدن.

وقـد كان هذا واضحاً في حالة البطاقة التعريفية لنظام النقل العام في تالين، إذ إنه لا يمكن لهـذه الخدمة المبتكرة أن تنطلق دون دعم الحكومـة المركزية التي بدأت تطوير بطاقات الهوية الإلكترونية في المقام الأول. وفي السـويد ساعدت الحكومة المركزية بمدينة ستوكهولم في إنشـاء سـوق لسـيارات تعمل بوقود الإيثانول من خلال مطالبة محطات الوقود ببيع أنـواع الوقـود البديلة، وكذلك إعفـاء الضرائب عنها. وتمكنت مدينة مالمو من اسـتخدام الإعانـات المخصصـة من الحكومة المركزيـة في إطار الحلول التقنية الموفِّـرة للطاقة لشراء أنظمة جديدة للطاقة. والمدن نفسها قدَّمت أيضاً إجراءات داعمة لانتشار الحلول المبتكرة، إذ إن المشـتريات في حـد ذاتها قد لا تكون كافية. وعلى سـبيل المثـال، عند دخول مدينة سـتوكهولم يجب على السـائق دفع رسوم الازدحام، ويُسـتثنى من ذلك حالة وجود سيارة داعمـة للبيئة، والتي تحصـل كذلك على مواقف مجانية. وفي تالـين، تكلفة تذكرة الهوية الوطنية أقل من ثمن التذكرة العادية.

وفي معظم الحالات حظيت المشتريات الهادفة للابتكار بدعم مباشر من أعلى المستويات في الدولة. وفي إحدى الحالات فُصِل رئيس المشروع من المشتريات بسبب نتائج غير مرضية في عملية الشراء. وقد اعترف مسـؤولو المشـتريات في هلسـنكي بأنهـم لا يزالون في صراع مـن أجل التعوُّد على المتطلبـات القانونية الجديدة، ويرون أن مسـألة الربط بين الابتكار والمشتريات تخدم المستقبل، ويبدو أن المسؤولين في المدن الأخرى في الموقف نفسه، ويرون أن القضية برمتها جديدة بالنسبة لهم.

وتكشـف دراسـات الحالة ضرورة إشراك المستشـارين والخبراء الخارجيين في عمليات المشتريات الهادفة للابتكار نظراً لتعقيدها، ولكن الاستعانة بجهات استشارية خارجية يزيد من تكاليف المعاملات في المشتريات العامة لمشاريع الابتكار؛ ومن ثَمَّ تواجه المدن التحدي المتمثـل في قياس الآثار الإيجابيـة غير المباشرة المحتملة التي تنجم عن المشـتريات مقابل الحاجـة لإبقاء تكاليف المعاملات تحت السـيطرة، وهذه من الأمـور التي ما زالت المدن بحاجة لتعلُّمها.

العوائق:

كما ذكرنا أعلاه، المشـتريات العامة الهادفة للابتكار ليسـت شـائعةً في المدن التي تمت دراسـتها. ويمكن القول إن العوائق للمشـتريات الهادفة للابتكار التي ذكرناها آنفاً تنطبق كذلـك في حالات بحر أوروبا الشـمالية والبلطيق. وبشـكل عام، يبـدو أن هناك نقصاً في الأدوات المتاحـة في المدن فيما يتعلق بجانب الطلب. ولا يوجد مؤشرات لتخصيص الأموال المحلية للمشتريات الابتكارية. والمسؤولون لا يدركون جيداً الإمكانيات التي يوفِّرها تنظيم المشتريات العامة لدعم الابتكار. بالإضافة إلى ذلك، فإن السوق والمعرفة التقنية متواضعة. وكـما أوضح ممثـل مدينة كوبنهاغن: إنه تحدٍ أن تحفِّزَ الموظفـين لقضاء الوقت اللازم في المشاريع، وهي ليست من مهامهم الرئيسية.

لا يلعـب الابتكار أيَّ دور في التعليمات الحالية للمشـتريات العامـة في المدن التي تمَّ دراسـتها. وقـد أظهرت حالـة مالمو أنه في حـين أن بعض الإدارات تؤكد عـلى الابتكار في ممارساتها اليومية، يضع الآخرون المزيدَ من التركيز على المنتجات الجاهزة للحد من المخاطر. وقد شـاركت مدينة كوبنهاغن في مشاريع التنمية المبتكرة ولكن ليس كجزء من المشتريات العامة. وفيما يخصُّ المسـتوى الإسـتراتيجي للمشـتريات العامة والابتكار، كانت هلسنكي وسـتوكهولم فقط هما المدينتان اللتان وضعتا رؤية سياسة مرتبطة بالمشتريات والابتكار في منطقتهما. وبالنسـبة لهلسنكي، هذه قضية جديدة نسبياً ولم يُتخذ فيها أيُّ إجراءات تُذكر حتى الآن، ولكن وفقاً لأحد المسـؤولين عن قضايا المشـتريات العامة هناك: من المسلَّم به أننا ينبغي أن نكون قادرين على تغيير ممارسـاتنا ووجهات نظرنا وفقاً لتغيرات واحتياجات السـوق المحتملة؛ لذلك لدينا إستراتيجية جديدة للتنمية الاقتصادية ذُكرت فيها المشتريات باعتبارها أحد مجالات التعاون.

ويمكن اعتبار ستوكهولم كمدينة ذات خبرة في هذا المجال[٣]. بالإضافة إلى تاريخ طويل في هذا النوع من المشاريع (انظر حالة شاحنات وقود الإيثانول أدناه)، فقد وضعت المدينة أيضاً إطاراً للتعامل مع المقترحات المبتكرة التي يتقدم بها الجمهور. ووفقاً لإحدى المقابلات فإن هدف سـتوكهولم هو: تعزيز التنمية الاقتصادية، سواء في ستوكهولم أو في المنطقة، من خلال المشتريات والمنافسة، حيث يتم الترحيب بعدد كبير من الشركات الصغيرة كشركاء.

ويمكن تفسير تقدُّم مدينة ستوكهولم في هذا المجال بأن السويد هي إحدى الدول القليلة في أوروبا التي تعاملت مع هذه القضية منذ التسعينيات (إيدكويست وآخرون Edquist et al.، ٢٠٠٠).

وهناك نقص في الوعي لدى المسؤولين في المدن حول العلاقة بين المشتريات والابتكار. والمدن لم تبادر حتى الآنَ في تفعيل المشتريات العامة التي تهدف لدعم التنمية الاقتصادية[٤]. وليس هناك فهم واضح بشأن نقل حقوق الملكية الفكرية في المدن. معظم الحالات التي جرى استعراضها تشير إلى أن حقوق الملكية الفكرية يتم نقلها إلى مُقدِّمي الخدمات، ولكن المقابلات كشفت أن هذا لا يمثِّل الممارسات الشائعة في المنطقة، وأن المدن تقاوم ترك حقوق الملكية الفكرية لمقدِّمي الخدمات. وكما ذكر الرئيس التنفيذي في إحدى الشركات البارزة في تقنية المعلومات والاتصالات في المنطقة:

مسألة نقل حقوق الملكية الفكرية هي أبرز أوجه القصور في الممارسات الحالية للمشتريات العامة الهادفة للابتكار. ولتحقيق تنمية اقتصادية شاملة لا بد أن تبقى حقوق الملكية الفكرية مع مُقدِّم الخدمة لتتمكن نتائج الشراء (أي الحلول المبتكرة) من الانتشار في السوق.

وبالتالي فإن القطاع العام في الواقع يمنع نشر التقنية الجديدة في السوق. ورداً على سؤال حول التحديات والمشكلات المحتملة للمشتريات العامة الهادفة للابتكار، اعترف أحد المشاركين أن العقبة الرئيسية تتمثل في أن «نظام المشتريات العامة الوطني لا يُعرِّف بشكل منفصل شراء المنتجات أو الخدمات المبتكرة».

فاللائحة الجديدة للمشتريات العامة في الاتحاد الأوروبي تتضمن في الواقع العديدَ من الأدوات المصممة خصيصاً لتشجيع الابتكار من خلال المشتريات (للحصول على لمحة عامة، انظر ECEG، ٢٠٠٥). ووجود هذه السُّبل ببساطة لم يُدرك أو لم يتم دمجها في التشريعات الوطنية أو المحلية. ويبدو أن موظفي الخدمة المدنية في بعض المدن لديهم خلفية أفضل عن الفرص التي تتيحها المشتريات العامة الهادفة للابتكار، ولديهم خبرات مباشرة ناجحة وغير ناجحة على حد سواء (المكتسبة في إطار قواعد الاتحاد الأوروبي «القديمة») ولكن هذه التجارب لا تُنشر ولا تُناقش على نطاق واسع. الأمر نفسه ينطبق على الشركات، فالذين

كانت لهم تجارب إيجابية يعتبرون المشتريات المبتكرة أداةً مهمة يجب تطبيقُها على نطاق أوسـع. وفي الوقت نفسـه، فإن المدن لديها تجربة مختلفة للتدريب في مجال المشتريات. وهناك أمثلة على التدريب التطوعي وكذلك التدريب القائم على الإسـتراتيجيات، ولكن لم يجد الباحثون أيَّ برامج أو دورات تدريبية مُمنهجة تستهدف المشتريات والابتكار.

إنَّ غالبية المدن لا تملك الإجراءات اللازمة لتنفيذ مراقبة مسـتمرة للسوق لتحديد أنواع الحلول الجديدة التي قد تقدمها الشركات الخاصة أو الجامعات لتلبية احتياجات الجمهور. لقد برزت مدينة ستوكهولم كاستثناء في هذا الجانب، كما صرَّح أحد المسؤولين أن ستوكهولم لديها حوار مسـتمر مع فروع مختلفة للمكتب التنفيذي وغيره من الإدارات. وهناك أيضاً إمكانية بالنسـبة للشركات أو المنظمات الخارجية أن تتحدى - كما يُقال - الأنشـطة القائمة في جميع أنحاء المدينة، حيث يُطلب من اللجنة المسـؤولة إجراء الاختبارات للرد على هذه التحديات.

تعتمد المشـتريات نشـاطاً نادراً لدى المدن، وكذلك تأثيرها على ابتكار التقنيات قبل أن تصبح تجاريةً. هذا ينطبق أيضاً على أمثلة الابتكار الجذرية المشـمولة في الدراسـة. لقد كان الاسـتثناء الكبير مدينة هلسنكي في حالة المشتريات المتعلقة بمخطط الرحلات (الجدول ٥-٢)، حيث قامت المدينة بخفض بعض المخاطر المالية لمقدِّمي العروض بمنح جوائز نقدية لأفضل ثلاثة عروض. هذا لا يعني أن أمثلة المشتريات لم تحتوِ على أي مخاطر. وعلى سبيل المثال، المشـتريات المتعلقة بالسـيارات التي تعمل بوقود الإيثانول في سـتوكهولم لم تؤدِ إلى النتائج المتوقعة في المحاولات الأولية. ومع ذلك فمن حيث السياسـات، لم تكن المدن على درايـة باتخاذ أي خطوات أخرى للحد من مخاطر مقدمي الخدمات المرتبطة باسـتثمارات البحوث والتطوير أو الإنتاج أو الاختبارات الميدانية.

الخلاصة والآثار المترتبة على الإدارة العامة:

من خلال استكشاف الممارسات الحالية في المشتريات العامة الهادفة للابتكار في ستٍ من مدن بحر أوروبا الشمالية والبلطيق، أظهرت هذه الدراسة أنه بإمكان المشتريات العامة أن تؤثِّر في ابتكار مقدِّمي الخدمة.

دراســة حالة تطبيق الهواتــف الذكية لتذاكر نظام النقل العام في هلســنكي دلت على التأثير الإيجابي للقطاع العام على الأســواق من خلال المشتريات المؤيدة للابتكار. وقد صُدِّر تطبيق مخطط الرحلات في هلسنكي إلى الولايات المتحدة ودول أخرى، كما أن الشركة نفسها بِيعت ست مرات. والشركة التي وضعت تذكرة الهوية الوطنية في تالين تعتمد على المعرفة والتقنية المتقدمة لتقديم منتجات وخدمات جديدة في مناطق أخرى. ومن هنا يتجلى الأثر الإيجابي في المشــتريات العامة في الشركات عن طريق زيادة الصادرات، والأهم من ذلك هو التغيرات في «روتين» الشركات فيما يتعلق بأســاليب الابتــكار. هذا الأخير (التغيير الفوري للســلوك) يعتبر أهم أثر على الإطلاق؛ لأن بعض الآثار الاقتصادية المترتبة عليه (الصادرات، وزيــادة في القيمــة المضافة) قد لا تظهر إلا في المســتقبل (OECD, 2006). ويمكن القول إن معظــم الحلول التي تم شراؤهــا وتحليلها هنا لم تكن لتتحقق لــو لم تلعب المدن دورَ المســتخدم الأول. وتمكنــت المدن من التأثــير إيجاباً على مُقدِّمــي الخدمات للتغلب على مرحلة التكوين للتقنيات قيد الاستعراض.

ويتضح في حالات المشتريات العامة الهادفة للابتكار أنها تنبع في الأساس من احتياجات أو سياسات عامة محددة، مثل السياسات البيئية التي يمكن اعتبارها منصةً جيدة للأنشطة المســتقبلية. ومع ذلك، فإن الدراسة كشــفت أن إمكانات المشتريات الابتكارية العامة غير مُســتغلة ولا يُنظر إليهــا على أنها جزءٌ لا يتجزأ من سياســة الابتــكار الحضرية؛ حيث إن المسؤولين في المدينة لا يدركون العلاقة بين المشتريات والابتكار.

ويبدو أن هناك تناقضاً في الطريقة التي يُنظر فيها للمشــتريات العامة الهادفة للابتكار. فمن ناحية، الظاهرة مفهومة نظراً للسياسة الرسمية الدائمة للاتحاد الأوروبي التي تنص على أنه لا ينبغي اســتخدام المشــتريات لأهداف اجتماعية أوســع. ومن ناحية أخرى، في سياق التنافســية الحضرية هذه الظاهرة تثير الدهشــة؛ لأن المشــتريات الابتكارية على الأقل من الناحية النظرية تعتبر أداة طلب قوية بإمكان السلطات العامة استغلالها لتشجيع الابتكار.

وهناك عددٌ من الدروس المســتفادة التي يمكن اســتخلاصها من الإطار النظري والنتائج العلمية لهذه الدراسة، والتي لها آثار على رسم السياسات وأنشطة الإدارة العامة في المدن.

أولاً، هناك حاجة واضحة لإستراتيجية ومبادئ توجيهية لمشتريات الابتكار العام في المدن

لمعالجة كلٍّ من الابتكار الجاهز تجارياً و«المعتاد» وابتكار المراحل المبكرة قبل التجارية [٥]. ويجب على هذه الإستراتيجية الربطُ بين سياسات الابتكار (سواء جانب الطلب أو جانب العرض)، وسياسات البحوث والتطوير (إن وُجدت)، وسياسات المشتريات العامة والسياسات الميدانية (مثل السياسة البيئية). كما ينبغي لهذه الإستراتيجية تنسيق السياسات لتكون أساساً لإدخال الطلب على الابتكار في تشريع تنظيم حقل معين من السياسة. وتشكيل الإستراتيجية عاملٌ مهم للتغلُّب على مشكلة الوعي وتغيير ثقافة المشتريات العامة الحالية التي هي إلى حد كبير إرث من السياسات السابقة في الاتحاد الأوروبي.

ثانياً، ينبغي للمدن أن تتعامل بشكل منظَّم مع الحواجز والقضايا الإدارية المتعلقة بتنفيذ المشتريات الابتكارية من أجل تجنُّب الوقوع في إشكالية «المشتري الذكي». ويجب على المدن بناء قدراتها في جَمْع المعلومات بشكل منتظم من السوق عن الحلول (التقنية) لتلبية الاحتياجات الاجتماعية الناشئة[٦]، وعليها كذلك الاستفادة الكاملة من أساليب المشتريات العامة الجديدة التي تدعم الابتكار[٧]، كما أنَّ عليها إدخال آليات التقييم المناسبة في الممارسات اليومية. وقد يكون تخصيص منح محددة لإجراء مشاريع تجريبية من المشتريات الابتكارية إشارة لمشتري القطاع العام بأن المخاطرة مسموحة من قِبل القيادة السياسية. وينبغي للمدن أيضاً تطوير أساليب وتقنيات إدارة المخاطر، وأن تكون خطط التدريب ذات الصلة بالابتكار لمسؤولي المشتريات من بين الخطوات الأولى التي يجب اتخاذها.

ثالثاً، ينبغي على المدن أن تعالج مسألة محدودية السوق والموارد من خلال التأكيد على تجميع الطلب لزيادة تأثير «جاذبية» الطلب. وبالإضافة إلى المشتريات المباشرة التي تُشكِّل معظم النمط السائد في المشتريات العامة اليوم، ينبغي إعطاء المزيد من الاهتمام للمشتريات التعاونية والتحفيزية مع القطاع الخاص وكذلك المنظمات العامة. وعلاوة على ذلك، يتعين على المدن إرسال إشارات قوية إلى السوق بأن هناك موارد للحلول المبتكرة، وأنها ترحب بمقدِّمي الخدمات الابتكارية.

شكر وتقدير:

تـمَّ دعـم البحث جزئيـاً من قِبـل وزارة التعليـم والبحـوث الإسـتونية (المنحة رقم SF٠١٤٠٠٩٤s٠٨)، والمؤسسـة الإسـتونية للعلـوم (المنـح أرقـام: ٧٥٧٧، ٧٤٤١، ٨٠٩٧)، ومشروع BaltMet Inno. الباحثون ممتنون للمسـاعدة في إجراء البحث من قِبل كايتانو بينـا (Caetano Penna) ومارجيت سـورنا (Margit Suuma) ولجميع الأشـخاص الذين تمت مقابلتهم لهذه الدراسة.

ملاحظات:

١- لا يوجد سوى دراسات حالات قليلة عن المشتريات العامة الهادفة للابتكار على المستويين المحلي والإقليمي في الأدبيات المتاحة، على سـبيل المثال: إيدلير وآخرون (.Edler et al, 2005)؛ بول وساندبرج (Pohl and Sandberg, 2005)؛ بنكس (Binks, 2006).

٢- في مجـال النقل، على سـبيل المثال، يجب على مقاولي جَمْع النُّفايات ومُقدِّمي وسـائل النقـل العام وشركات سـيارات الأجرة اسـتخدام المركبات النظيفة في سـتوكهولم. ولا يتـم التعاقد وإصدار التراخيص إلا للمقدمين الذين يضمنون اسـتخدام عدد معين من السيارات النظيفة.

٣- هذا لا يعني أن المدن الأخرى لا تشارك في مشتريات الحلول المبتكرة على الإطلاق. على العكس من ذلك، فقد كشـفت دراسـات الحالات التي تمَّ القيام بها أنها جهود منفردة وليس نشاطاً منسقاً.

٤- عندما تم التواصل مع ممثلي المدن من أجل فرز المرشـحين المحتملين لحالات دراسـية للمشـتريات الابتكاريـة، ذكـرت الغالبية العظمى مـن المدن أنها لم تشـهد مثلَ هذه الحـالات. وكما توضح الدراسـة فإن جميع المـدن بالفعل تؤثِّـر في الابتكار من خلال المشـتريات، ولكـن في معظم الحالات يتم ذلك بشـكل غير مبـاشر أو دون وضع هذا الهدف في عين الاعتبار.

٥- أمثلة للسياسـات الحالية على المسـتوى الوطني موجودة، على سبيل المثال، في المملكة المتحدة وهولندا (انظر ECEG، ٢٠٠٥).

٦- قد يشـــمل ذلك «أيام الصناعة»، والحوارات الفنية، والتعامل مع عروض (غير مطلوبة)، واستشارات مع وكلاء نقل التقنية.

٧- الأمثلــة تشــمل معايــير المناقصــة الأكــثر جــدوى اقتصاديــاً (most economically advantageous tender criteria)، والحوار التنافسي، والمواصفات على أســاس الأداء، والرجوع للمعايير، والاتفاقات الإطارية.

الجزء الثالث
الشبكات والابتكار

الفصل السادس
الابتكار داخل الحكومة: أهمية الشبكات

جيني لويس، مارك كونسيدين، وديمون ألكساندر
(Jenny M. Lewis, Mark Considine and Damon Alexander)

مقدمة:

يركز هذا الفصل على الشــبكات وعلاقتها بالابتكار داخل الحكومة. وســوف يتم بحث مفهوم «الشــبكات» وتأســيس إطار تحليلي يمكن من خلاله اســتشراف دور الشــبكات في عملية الابتكار. ويرى الباحثون أن هناك قيمةً في اعتماد نهج الشــبكات لدراســة الابتكار داخل الحكومة؛ لأن الشبكات تقدِّم مدخلاً جديداً لفهم قضايا القوة وكذلك قضايا الابتكار.

يقدِّم هذا الفصل نتائج دراسة واسعة تشمل البيروقراطيين والسياسيين من إحدى عشرة حكومة محلية في ولاية فيكتوريا في أســتراليا؛ وذلــك لتحديد الأنماط الابتكارية والتوجهات الإجرائية المختلفة. بعد ذلك سوف يتم مناقشة الاختلافات في هذه الأنماط وأنواع الإجراءات المختلفة بين الحكومات وفقاً للأدوار السياسية والإدارية المختلفة. ووفقاً للقول المأثور، يبدو أن المنصب هو ما يحدِّد الموقف من حيث وجهات النظر حول الابتكار والحوكمة، ومن ثَمَّ يصبح التركيز على مفاهيم ووسائل الشبكات الاجتماعية، والدراسة المفصلة لهيكل المشورة وشــبكات المعلومات الإستراتيجية للسياســيين والبيروقراطيين في الحكومات الإحدى عشرة. وســوف يتم استكشــاف الهيكل العام لهذه الشــبكات، ومن ثَمَّ التركيز على كيفية اختلاف تكوينات الشــبكات حول أطراف معينة بين السياســيين وكبار التنفيذيين والإدارة الوسطى، وكذلك عبر البلديات المختلفة. والسياســيون هم أصحــاب النفوذ في بعض الحكومات، في حين أن كبار المديرين التنفيذيين أو الإدارة الوسطى أكثر أهميةً في حكومات أخرى. وهناك كذلك اختلاف في مستوى الترابط بين الأطراف السياسية والبيروقراطية عبر البلديات.

وأخــيراً، يشرح هــذا الفصل بالتفصيل المبتكرين، وما الــذي يفرقهم عن زملائهم، وكذلك التركيز بشــكل خاص على خصائص الشــبكات ذات العلاقة. وسوف يتم استكشاف ومحاولة

تفكيك الآثار المزدوجة للهياكل الرسمية (الهرمية) وغير الرسمية (الشبكية)، وبناءً على أساس تحليل الشـبكات الاجتماعية والتقليدية والأسـاليب الإحصائية الكمية سوف يتم استنتاج أن المبتكرين ينفردون بأنماط شبكية محددة، تتجاوز تلك التي تُعزى إلى التسلسل الهرمي وحده.

الابتكار داخل الحكومة: أهمية الشبكات:

غالبـاً ما يُطرح موضوع الابتكار باسـتخدام مفاهيم يكثر النقـاش حولها، مثل: الأفكار والتقنيات الشـاملة، وكسر القوانين، والشـخصيات الكاريزميـة. والكثير من هذه الأعمال تتعلق بشركات القطاع الخاص في الطليعة، والتي تتمتع بمستويات عالية من المرونة والحرية في متابعة الأفكار الكبيرة دون مسـتويات الرقابة التي تصاحب الخدمات الحكومية الممولة من القطاع العام. ومناقشـة الحكومة غالباً تكون من زاوية الإحباط الذي تسببه للابتكار، أو ما ينبغي على الحكومات أن تفعله لتشجيع الآخرين على الابتكار. وهناك صمتٌ إلى حد كبير في الأدبيات عن موضوع الابتكار داخل الحكومة. ويُشكِّل هذا الفصل محاولةً لتحويل هذا التركيز في الاتجاه المعاكس باستكشاف الابتكار داخل الحكومة.

والمهمة الأولى في دراسـة الابتكار في السـياق الحكومي والسـياسي هو فصل التوقعات والآراء حـول مختلف الفـرص والقيود المفروضة على الابتكار داخـل الحكومة. كيف يتم الابتـكار؟ ما هي العوامل التي تؤدي إلى حدوثه؟ ما هي الأطراف المشـاركة؟ هل يلعب السياسـيون بصفتهم ممثلي العملية الديمقراطية الرسميين دوراً مهماً في هذه اللعبة؟ ومن أجـل التعامـل مع هذا الموضوع الكبير، ركزت الدراسـة على عدة تسـاؤلات واعدة مبنية على دراسـة الأدبيات (انظر كونسـيدين وآخرين .Considine et al، ٢٠٠٩)، وسوف يتم استعراضها بإيجاز هنا.

التساؤل البحثي الأول يخصُّ الأطر المعيارية المتعلقة بكيفية فهم الابتكار من قِبل الذين يعملـون داخل الحكومة. والتسـاؤل البحثـي الثاني يتعلق بأثر الإجـراءات الحكومية على الابتكار. هذان التساؤلان يرتكزان على الأدبيات (القليلة) التي تحاول تحديد معنى الابتكار في السـياق الحكومي (على سبيل المثال: دودجسون وبيسـانتDodgson and Bessant، ١٩٩٦؛ بورينس Borins، ٢٠٠٠؛ مولجان والبوريMulgan and Albury، ٢٠٠٣)، وأدبيات

مدرسة الإدارة عن أثر العمليات التنظيمية على الإبداع (مثل: دراكر Drucker، ١٩٨٥؛ كانتر Kanter، ١٩٨٥؛ دامانبور Damanpour، ١٩٩١؛ جونز وبيكنسيلJones and Beckinsale، ١٩٩٩). أما التساؤل البحثي الثالث فيخصُّ فكرة التسلسل الهرمي المألوفة في المنظمات. ويتعلق السؤال البحثي الرابع بمفهوم «الشبكات»، الذي سوف يتم تناوله بوصفه نقيضاً للعلاقات الهيكلية الرسمية بين الأفراد. التسلسل الهرمي معروف باعتبار أهميته في تشكيل قدرة الفرد على تحقيق الأهداف في المنظمات بناءً على المنصب. ويُنظر للشبكات على أنها الطريقة المثلى للمضي قُدماً في دراسة علاقات السلطة بين المجموعات والأفراد، وذلك من خلال التركيز على أنماط غير رسمية من التفاعل بدلاً من سلطة المناصب الرسمية. وتوفِّر الشبكات إمكانية الوصول للموارد الكامنة (لين Lin، ٢٠٠١)، وكيفية ارتباط مجموعات مختلفة وأنواع مختلفة من العلاقات في الشبكات أمرٌ يهمُّ الابتكار (على سبيل المثال: كولمان وآخرون.Coleman et al، ١٩٦٦؛ روجرز وكينكيد Rogers and Kincaid، ١٩٨١؛ فالنتي Valente، ١٩٩٨). ومع ذلك، لا توجد دراسات توضِّح دور الشبكات في فهم الابتكار داخل الحكومة.

والهدف من هذا الفصل هو دراسة أهمية الشبكات للابتكار داخل الحكومة، من خلال مقارنتها مع ثلاثة أبعاد أخرى: قواعد الابتكار، وإجراءات الابتكار، والمناصب الهرمية الرسمية.

الشبكات والابتكار والسياسات العامة:

يُنظر إلى الابتكار هنا بأنه يمثِّل خصائص تطوير السياسات والحوكمة. وكما أشرنا سابقاً، تمَّ تحليل أربعة أبعاد مهمة للعملية السياسية والإدارية في هذه الدراسة: البعد الأول هو الإطار المعياري أو الإدراك الحسي الذي يقوم من خلاله اللاعبون الرئيسيون في أي نظام بتحديد الابتكار وتحديد أسلوبهم في العمل الابتكاري، وهذا يوفِّر للمساهمين نوعاً من الخريطة الذهنية لفهم عملهم. أيضاً جزء من هذه الخريطة هو البعد الثاني: وهو الطريقة التي يستطيع من خلالها المشاركون فهم وتقييم المؤسسات الحكومية الرئيسية التي قد تُستخدم لصناعة الابتكارات في بيئتهم. هل التخطيط وعملية الميزانية مفيدان للابتكار

أو مصدرا عقبات؟ هل أنظمة اللجان والمؤسسات الاستشارية مهمة لممارسات الابتكار؟ من خلال البحث في تقييمات المشاركين لتجاربهم مع هذه الإجراءات، تهدف هذه الدراسة إلى وصف الابتكار مقابل توقعات محددة حول قنوات العمل، وآليات الاعتراض، والالتزام بشركات معينة كما هو معروف عن الإجراءات الحكومية.

البعدان الأول والثاني معياريان وإدراكيان، والبعد الثالث أكثر وضوحاً؛ لأنه يتعلق بالأدوار والمناصب. ومن المرجح أن كيفية تفكير المرء في الابتكار وتطبيقه يعكس المنصب الذي يشغله داخل الهيكل التنظيمي. فشاغلو المناصب العليا لديهم مكانة تنظيمية أعلى، ويمتلكون سلطةً رسمية أكبر، ولديهم قدرة الوصول للموارد اللازمة. ومن المتوقع أن تكون هناك اختلافات مهمة بين السياسيين والبيروقراطيين في تعاملهم مع الابتكار، إذ إنها تعكس أدوارهم المتمثلة في الجوانب السياسية والإدارية في الحكومة. ولذلك حين يُنظر إلى الابتكار على أنه نتيجة للتفاعلات بين الأطراف الفاعلة التي تشكلها الهياكل المؤسسية التي تسكنها، فمن المتوقع أيضاً أن تلعب الوظيفة والمرتبة الوظيفية دوراً في تشكيل تلك التفاعلات، وبالتالي تشكيل الابتكار.

هناك علاقة منطقية بين الهيكل الرسمي والبعد الأخير المتعلق بالأنماط غير الرسمية من الاتصالات أو الشبكات بين الأفراد المؤثرين داخل هذه النظم الحكومية. نحن نعرف مَن يدير اللجان ويتحمل مسؤوليات المشاريع، ولكن هل نعرف مَن يتفاعل مع مَن في الواقع؟ اللاعبون يرتبطون من خلال العلاقات عن طريق الشبكات التي تُشكِّل إلى حد كبير السلطةَ السياسية (نوك Knoke، ١٩٩٠) والخيارات المتعلقة برسم السياسات (لومان ونوكLaumann and Knoke، ١٩٨٧). شبكات اللاعبين المؤثرة لديها مجموعة من الموارد المضمنة التي يمكن استخدامها لممارسة السلطة الرسمية داخل قطاع السياسات (لويس Lewis، ٢٠٠٦)، ولتشكيل أجندة السياسات (لويس، ٢٠٠٥). وفي الأدبيات البحثية (المحدودة) عن الابتكار داخل الحكومة، هناك تأكيد على «استخدام مدخل النُّظم»، و«تحسين العمليات» (بورينز Borins، ٢٠٠١، ص ٦)، و«قيم النظام» (سويفت Swift، ١٩٩٣، ص ١٨). ويتحقق الابتكار الناجح والمتكرر عندما يكون النظام برمته مكرساً لتحقيق نتائج مبتكرة. وكتاب لوندفال (Lundvall, 1992) عن النظم الوطنية للابتكار يذكر مثل هذه الخصائص والمراحل التاريخية المختلفة التي قادت هذه الأنظمة الوطنية المختلفة.

من ناحية أخرى، هناك العديد من الآراء التي تتعارض مع هذه التفسيرات. أولاً، هناك مَن يقولون إن الابتكار يتعارض مع الهياكل القائمة، ويرون أن «الإحباط من الوضع الراهن» يعدُّ مصدراً رئيسياً لتحفيز الابتكار. ثانياً، العديد من المراقبين يرون أن الابتكار خاصية فردية وليست جماعية، أو ببساطة من خلال مراقبة دراسات الحالات يتبين أن «الأفكار المبتكرة تتشكل في كل مكان» (والترز Walters، ٢٠٠١، ص ٩-١١)، ولكن ما يهمنا هنا هو محاولات دمج دراسات نشر العمليات السياسية مع اعتبارات شبكات السياسة. أثبت مينتروم وفيرجاري (Mintrom and Vergari, 1998) أهمية أنواع مختلفة من الشبكات لمراحل مختلفة من الابتكار مع «رواد الأعمال» (وهم أقرب للمبتكرين في هذه الدراسة) باستخدام الشبكات الداخلية والخارجية للحصول على بنود جديدة في جدول أعمال السياسة (الخارجية لتوليد الأفكار الجديدة من الأماكن الأخرى، والداخلية لتشكيل المقترحات لجذب الانتباه)، والشبكات الداخلية للحصول على الموافقة اللازمة للابتكار.

ويمكن معرفة الكثير عندما ندرك أن الهياكل أكثر من مجرد أدوار مؤسسية ومناصب. فإذا أخذنا في الاعتبار أن نموذج الهياكل يتضمن أنماطاً من العلاقات أو الشبكات، يصبح بإمكاننا دراسة الابتكار وما يعنيه أن يكون الشخص مبتكِراً كمزيج من الصفات الفردية والهيكلية. إنَّ رسم الخرائط لمَن يتحدث مع مَن، ومِن أين يتمُّ الحصول على المعلومات وتداولها، ومَن يطلب المشورة مِن مَن؛ كل ذلك يتيح إمكانية شرح تأثير الأشكال التقليدية للتفاعل الهرمي والروابط الأفقية غير الرسمية التي يمكن أن تدعمَ الابتكار. تبنى فريمان (Freeman، ١٩٩١، ص ٥٠١) هذا الأسلوب في دراسة الشركات، قائلاً: «إنه قد أثبتت كلٌّ من البحوث العلمية والنظرية منذ فترة طويلة أهميةَ وجود الشبكات الخارجية والداخلية للمعلومات والتعاون على حد سواء لتحقيق الابتكار الناجح». ونظراً لقلة الأبحاث عن الابتكار والشبكات في القطاع العام، فقد تمَّ الافتراض بأن الشبكات قد تكون على نفس القدر من الأهمية في هذا السياق، وهذا سؤال بحثي رئيسي تحاول هذه الدراسة الإجابة عنه.

ومن القضايا الأخرى التي يجبُ استطلاعها ما يتعلق بخصائص الابتكار ذاته، بما في ذلك التعرف على مَن هو المبتكر. والأدبيات البحثية توجهنا نحو مجموعة هائلة من الدراسات المتنوعة، وتشمل أنواعاً مختلفةً من الابتكارات؛ كتلك التي تحوِّل الأساليب أو العمليات،

وتلك التي تُنتج منتجاتٍ جديدة، وتلك التي تُغيِّر منهجيات جميع هذه الإسهامات المختلفة في نظـام يضيــف قيمةً (فانديفين وروجــرزVan de Ven and Rogers، ١٩٨٨). وفي هذا المجـال، هنـاك أيضاً جدلٌ كبيرٌ حول مـا يمكن اعتباره ابتكاراً، حيـث يُفضِّل بعض الكتَّاب استخدام مصطلح «الاختراع» للمنتجات الجديدة كليًّا والمدعومة بالبحوث والتطوير، وترك مصطلح «الابتكار» ليشــمل أيَّ شــكل من أشكال تبني «جهاز أو نظام أو برنامج سياسة أو عمليــة أو منتج أو خدمة ما تعتبر جديدة على المنظمة المُتبنية» (دامانبور Damanpour، ١٩٩١، ص٥٥٦). هنـاك إذاً مسـافة كبـيرة بين الاختبار الذي تطلبــه الاختراعات الجديدة والتساهل في جودة التبني.

لقــد تمت الإشــارة في بداية هذا الفصل إلى قلة الدراســات التي تتناول بشــكل واضح الابتكار في القطاع العام. وإذا تمَّ توســيع تعريف الابتكار ليشــمل جميعَ أشكال التغيير في السياســة والتطوير التنظيمي، بما في ذلك الإدارة العامة التنفيذية الجديدة، فسيصبح هناك وفرة مــن الأدبيات عن الحــالات والمقارنات بين الدول (بارزيــلي وغاليغوBarzeley and Gallego، ٢٠٠٦). ولكن معظم هذه الدراسات تركز على رسم السياسات أو الإدارة، وليس الســمات النظامية للابتــكار، وإذا قاموا بذلك فإنهم يركزون فقط عــلى الصفات النظامية في حــالات مختــارة. ويعدُّ حقــل الإدارة التنفيذية العامة المصدر الأكثر لوصف الأشــكال التنســيقية للابتــكار، حيث يتمُّ تعريف الإبــداع غالباً باعتباره ســمةً مرغوبةً لدى مديري القطــاع العــام المعاصرين، وغالباً ما يركِّز نموذج الابتكار الناتــج عن ذلك على دور القيادة الريادية. وقد تبنى ســاندرز (Sanders، ١٩٩٨)- على سبيل المثال- هذا الرأي فيما يتعلق بإعادة اختراع هوية الولايات المتحدة.

مسح إحدى عشرة بلدية حكومية:

تتطلب البحوث التي تهدف إلى تحديد أهمية شــبكات الابتكار داخل الحكومة جهوداً بحثيــة كبيرة. وقد تم في هذه الدراســة اختيــار الحكومات المحلية في ولايــة فيكتوريا في أســتراليا. إن ميــزة اختيار البلديــات في ولاية واحدة هي أنها تعمــل جميعها وفق الإطار التشريعي والتنظيمي نفســه. وقد أُرسِلت دعوة للمشاركة في هذا البحث من خلال نشرة جمعيــة الحوكمة المحلية في فيكتوريا، وهي مظلــة للحكومات المحلية والجماعات المحلية

والمواطنــين الأفراد. وتضم هذه الجمعية (٤٦) من مجموع (٧٩) بلدية في الولاية كأعضاء. وقد أبدت (١١) بلدية الموافقة للمشاركة وتم قبولها جميعاً [١].

ويبلغ متوسـط عدد السياسـيين في كل بلدية في فيكتوريا نحو تسـعة مسؤولين، ويتم انتخابهـم لمدة ثلاث سـنوات، ثم يتم انتخاب رئيس البلدية لسـنة واحدة قابلة للتجديد. وينص تشريع الولاية على مهام إدارية مكثفة لكبار المديرين التنفيذيين الذين يتم تعيينهم لولاية قابلة للتجديد لمدة ثلاث سـنوات من قِبل لجنة من المسـؤولين المنتخبين. ومتوسط حجـم سـكان البلديات في فيكتوريا حوالي ٦٠,٠٠٠ نسـمة. ترفـع الحكومات المحلية من الضرائب الخاصة بها من خلال أسـعار العقارات والرسـوم، ولكنها تجني ما يصل إلى نصف إجمالي إيراداتها من أموال الولاية أو الحكومة الفيدرالية لإدارة مختلف الأنشـطة المحلية. والبلديـات تختلـف إلى حد كبير من حيث عدد السـكان والمسـاحة الجغرافية، وينعكس هـذا التنوُّع في الإحدى عـشرة (١١) حكومة الواردة في هذه الدراسـة، وتظهر بعض هذه الخصائص في الجدول (٦-١).

تم توزيع اسـتبيان لاستطلاع آراء المسـتويات الأربعة العليا من البيروقراطيين (الرئيس التنفيذي، وأعضاء مجلس الإدارة، والمديرين، وقادة الفرق أو المنسـقين) وجميع السياسيين في كلٍّ مـن الحكومـات الإحدى عـشرة (١١) المحلية المشـاركة. وتم توزيع الاسـتبيان في اجتماعات الموظفين، ومن خلال نظام البريد الداخلي، وبصفة شخصية عن طريق الباحثين[٢]. وقد تضمن الاسـتبيان معلوماتٍ عن الشـبكات الاجتماعية للمسـتجيبين، وطرَح مجموعة من الأسـئلة المتعلقة بكيفيـة تأطيرهم للابتكار كمفهوم، وكيفية تأثير الصفات الشـخصية والمؤسسـية والهيكليـة المختلفة على الابتـكار في بلدياتهم. وقد تم جمع (٧٦٥) اسـتبانة مكتملـة (معدل الاسـتجابة ٨٠,٨ في المائـة). ويتضمن الجـدول (٦-٢) معلوماتٍ مفصلةً عن معدلات الاسـتجابة للحكومات. وقد تم استخدام أسـماء مستعارة لحماية خصوصية الحكومات.

جدول (٦-١)

خصائص البلديات الإحدى عشرة (١١) في الدراسة

البلدية	إجمالي المشاركين[أ]	وسيط الدخل الأسبوعي[أ]	المساحة (كم٢) [أ]	حضري - ريفي[ب]	٪ سياسيون ذكور[ج]
بانكفيو	١١٤،٢٢٢	$٨٠٠-$٩٩٩	٦٢	ضواحي	٧١,٤
بيلستاون	٢٤،٠٧٥	$٤٠٠-$٤٩٩	٨٦٤	ريفي	٥٧,١
كيلبورن	١٤١،٩١٢	$٨٠٠-$٩٩٩	١١٤	ضواحي	٥٥,٦
لاسيتر	٣٥،٦٦٧	$٨٠٠-$٩٩٩	١٧٤٧	ريفي	٦٦,٧
ميلفيل	١٠٧،٩٢٠	$١٠٠٠-$١١٩٩	١١٤	ضواحي	٦٢,٥
ميلسايد	٥٩،٧٧٠	$٦٠٠-$٦٩٩	٣١	وسط المدينة	٤٢,٩
نيذرتون	٦٧،٧٨٤	$٨٠٠-$٩٩٩	٣٦	وسط المدينة	٤٤,٤
أوبيرون	١٣١،٣٥٩	$٧٠٠-$٧٩٩	٥١	وسط المدينة	٨٠,٠
باركسايد	٨٠،١٥٧	$٨٠٠-$٩٩٩	٢١	وسط المدينة	٧١,٤
واليرستروم	١١٤،٠٨٢	$٨٠٠-$٩٩٩	٤٩٠	أطراف المدينة	١٠٠,٠
ياروود	١٣٧،٥٣٩	$٨٠٠-$٩٩٩	٢٤٧٠	أطراف المدينة	٦٦,٧

المصدر: ABS Census (2001) .

ملاحظات:

أ- تـم جمع هذه البيانات من: ABS Basic Community Profile and Snapshot: ABS Census (2001).

ب- بناء على الفروق التالية:

- وسط المدينة: ١٠ كم أو أقل من وسط مدينة (ملبورن).
- ضواحي المدينة: أكثر من ١٠ كم وأقل من ٣٠ كم من وسط مدينة (ملبورن).
- أطراف المدينة: ٣٠ كم أو أكثر من وسط مدينة (ملبورن).
- الريف: خارج منطقة (ملبورن).

ج- بناء على السياسيين الموجودين في وقت إجراء الدراسة (٢٠٠٨).

معايير الابتكار:

كان الجــزء الأول من حــل اللغز هو تحديد المواقــف المعيارية المختلفــة والتوجُّهات الإجرائية المختلفة تجاه الابتكار. وكما ذكر المؤلفون في دراســة سابقة (كونسيدين وآخرون .Considine et aI، ٢٠٠٩)، فــإن الابتــكار مصطلح مرن ينبغي أن يُفهم على أنه ممارســة أفــراد حقيقيين لهم تصرفات وميول خاصة بهم. وفي هذه الدراســة اهتم الباحثون بصفة خاصة بمدى تفاوت هذه التصرفات والميول وفقاً لمكانة أو منصب المبتكِر. بمعنى آخر، هل كان هنــاك اختلافٌ بين المبتكرين في العينة من حيث تحديدهم لمفهوم الابتكار؟ هل كان هناك اختلاف في رؤيتهم لدور وتأثير الإجراءات التنظيمية والمؤسسية المختلفة؟

جدول (٦-٢)

معدلات الاستجابة للبلديات في الدراسة

البلدية	الموظفون المحددون في العينة*	الردود	معدل الاستجابة (٪)	السياسيون	الردود	معدل الاستجابة (٪)
بانكفيو	٧٧	٦٣	٨١,٨	٧	٣	٤٣
بيلستاون	٤٨	٤١	٨٥,٤	٧	٦	٨٦
كيلبورن	٨٨	٧٨	٨٨,٦	٩	٧	٧٨
لاسيتر	٦٦	٥١	٧٧,٣	٩	٤	٤٤
ميلفيل	٥٤	٤٥	٨٣,٣	٨	٧	٨٨
ميلسايد	٦٥	٥٧	٨٧,٧	٧	٢	٢٩
نيذرتون	٢٣٣	١٦٢	٦٩,٥	٩	٧	٧٨
أوبيرون	٩٣	٧٤	٧٩,٦	١٠	٨	٨٠
باركسايد	١٠٢	٨٩	٨٧,٣	٧	٥	٧١
واليرستروم	٥٢	٤٦	٨٨,٥	٥	٣	٦٠
ياroood	٦٩	٥٩	٨٥,٥	٩	٧	٧٨
الإجمالي	٩٤٧	٧٦٥	٨٠,٨	٨٧	٥٩	٦٨

* هــذا هو عدد الموظفين وفقَ المخططات التنظيمية وغيرها مــن المعلومات التي قدَّمتها المجالس عن المستويات الإدارية: رئيس التنفيذي، مدير عام، مدير، وقائد الفريق / منسق.

طُلب من السياسـيين والبيروقراطيين إبداء مرئياتهـم المعيارية حول الابتكار من خلال إجابتهم على سلسلة من العبارات عن طبيعة الابتكار. وتضمن الاستبيان (١٦) عبارة مثل: «الابتكار يعني إجراء تحسينات صغيرة باستمرار»، و«الابتكار يعني إجراء تغييرات رئيسية»، و«متطلبات المسـاءلة تحدُّ من الابتكار»، و«منظمتي تُقـدِّر الأفراد المبتكرين» [٣]. وطُلب من كلِّ مشـارك إبداء مدى موافقته على هذه العبارات وفق مقياس (ليكرت) على خمسة مستويات تتراوح بين «أوافق بشدة» إلى «لا أوافق بشدة». وبعد ذلك تمَّ استخدام التحليل العاملي للعبارات الـ ١٦ باسـتخدام تحليل العناصر الرئيسـية لتحديد الأنماط الأساسية أو الكامنة لمفهوم الابتكار لدى الفئة المستهدفة. ويمكن الاطلاع على تفاصيل هذا التحليل في كونسيدين ولويس (Considine and Lewis, 2005).

العوامل الخمسـة التي ظهرت في التحليل هي: الابتكار المؤسسي، والهيكلي، والمتشكك، والتدريجي، والمتكيّف. ويصف العامل المؤسسي الابتكار الناتج عن عمل الهياكل الداخلية وبعض العوامل التنظيمية المعتادة. ويشـير العامل الهيكلي إلى الابتكار الجذري الذي يركِّز على الخارج وأحياناً يكون مبنياً على النزاع. ويصف العامل المتشـكّك الابتكار بأنه محدود التطبيق في القطاع العام، في حين يشـير العامـل التدريجي لدور الجهود الصغيرة والمخطط لها. أما عامل ابتكار المتكيّف فيشير إلى تحصيل الأفكار من مكان آخر، وأيضاً اعتبار الابتكار الحكومي مختلفاً إلى حد كبير عنه في القطاعات الأخرى. ويحتوي الإطار (٦-١) على خلاصة لهذه المواقف تجاه الابتكار.

الإطار (٦-١): المواقف المعيارية الخمسة تجاه الابتكار

المؤسسي	«يعتمد الابتكار على العوامل التنظيمية».
الهيكلي	«الابتكار هو التغيرات الكبيرة الخارجية».
المتشكك	«غير متأكد إذا كان للحكومة دور في الابتكار».
التدريجي	«الابتكار يشير إلى تحسينات صغيرة مُخطَّط لها».
المتكيّف	« الابتكار يعني تكييف الأشياء من مكان آخر».

تقدم الجداول من (٦-٣) إلى (٦-٥) الوسط الحسابي للعوامل لكل حكومة في الدراسة، والدور والمنصب للمشـاركين، حيث أظهر تحليل التباين أحـادي الاتجاه فروقاً ذات دلالة إحصائية (p < ٠,٠٥) عبر هذه الفئات.

جدول (٦-٣)

معايير الابتكار المؤسسي (الوسط الحسابي للعوامل)

الحكومة	بانكفيو	٠,٦١٤
	بيلستاون	-٠,٠٨٠
	كيلبورن	-٠,١٣٢
	لاسيتر	٠,١٤٢
	ميلفيل	٠,٣١٤
	ميلسايد	-٠,٠٢٧
	نيذرتون	-٠,٣٦٨
	أوبيرون	٠,١٩٧
	باركسايد	٠,١٧١
	واليرستروم	٠,٣٤٩
	ياروود	-٠,٠٨٧
المنصب	رئيس بلدية	٠,٢٨٠
	سياسي	٠,٠٨٣
	مدير تنفيذي	٠,٦٤٤
	مدير عام	٠,٤٢٢
	مدير	٠,٠٣٣
	منسق / قائد فريق	-٠,٠٧٥
	أخرى	-٠,٠٨٧

جدول (٦-٤)

معايير الابتكار الهيكلي (الوسط الحسابي للعوامل)

المجموعة	الوسط الحسابي للعوامل
بانكفيو	٠,١٩٠
بيلستاون	-٠,٢٥٥
كيلبورن	-٠,١٨١
لاسيتر	-٠,١٢٠
ميلفيل	-٠,٢٣٨
ميلسايد	٠,٠٥٨
نيذرتون	-٠,٠١٤
أوبيرون	٠,٠١٦
باركسايد	٠,٢٦٥
واليرستروم	-٠,٢٦٠
ياروود	٠,٢٦٠

جدول (٦-٥)

معايير الابتكار المتشكك (الوسط الحسابي للعوامل)

المجموعة	الوسط الحسابي للعوامل
رئيس بلدية	٠,١١٩
سياسي	-٠,١٧٠
مدير تنفيذي	-٠,٩٩٩
مدير عام	-٠,١٩٢
مدير	-٠,٠٤٦
منسق / قائد فريق	٠,٠٤٠
أخرى	٠,١٤٣

ووفــق القول المأثور، يبدو أن المنصب يُحــدِّد إلى حد كبير وجهات النظر حول الابتكار. وقد تم العثور على اختلافات ذات دلالة إحصائية وفق نوع المؤسســة عبر الحكومات وعبر

المناصب، ولكن ليس بين السياسيين والبيروقراطيين؛ وهذا يشير إلى وجود إطار معياري مختلف للابتكار في كل حكومة. وكانت بانكفيو هي الحكومة الأكثر اتفاقاً مع وجهة نظر الابتكار المؤسسي، في حين كانت نيذرتون هي الأقل اتفاقاً مع هذا الرأي. وكان المديرون التنفيذيون الأكثر اتفاقاً مع النموذج المؤسسي للابتكار، يليهم مديرو العموم، ثم العمداء ثم السياسيون والمديرون، وكان قادة الفرق / المنسقون الأقل اتفاقاً مع هذا الرأي (انظر الجدول ٦-٣). وظهرت كذلك فروقات ذات دلالة إحصائية في الرأي الهيكلي بين الحكومات، حيث عبرت باركسايد وياروود عن موافقتهما على هذا الرأي بشدة (انظر الجدول ٦-٤). لقد كان هذا الفرق قريباً من الدلالة الإحصائية بالنسبة للسياسيين مقابل البيروقراطيين (p = ٠,٠٨)، حيث كان السياسيون أكثرَ من البيروقراطيين في النظر للابتكار كعملية تستدعي تغييراتٍ كبيرة في المجتمع أو حتى الصراع في بعض الأحيان.

وظهرت فروقات ذات دلالة إحصائية بين المناصب في الرأي المتشكك للابتكار (الذي يرى أنه لا علاقة له بالحكومة) (انظر الجدول ٦-٥). وكان رؤساء البلديات وغيرهم (عادة الأشخاص في المستوى الخامس في المنظمات) الأكثر شكاً في قدرة الحكومات على الإسهام في الابتكار، يليهم قادة الفرق / المنسقون، ثم المديرون. وكان السياسيون والمديرون أقل شكاً، وكان المديرون التنفيذيون الأقل شكاً على الإطلاق حول وجود الابتكار داخل الحكومة.

ولم تظهر فروقات ذات دلالة إحصائية في الرأي التدريجي سواء بين الحكومات، عند المقارنة بين السياسيين والبيروقراطيين، أو بين المناصب في التسلسل الهرمي. وكذلك الرأي المتكيف (الذي يرى أن الابتكار هو تكييف الأشياء من مكان آخر) لم تظهر فيه فروقات ذات دلالة إحصائية عند مقارنة الحكومات، أو السياسيين مع البيروقراطيين، أو المناصب المختلفة. فعلى الرغم من أن هذين المعيارين (التدريجي والمتكيف) يصفان مواقف متماسكة، إلا أنهما لم يُقدِّم فروقات تُذكر بين الحكومات والأدوار والرتب المختلفة. ويُستنتج من هذه الأطر المعيارية الخمسة أن الناس تصنع تصوراتها الخاصة عن مفهوم الابتكار، وهذه تعكس جزئياً أدوارهم الوظيفية ومناصبهم والمناخ المعياري (أو الثقافة) الخاصة بحكومتهم.

إجراءات الابتكار:

وبنفس الأسلوب تمَّ الحصول على آراء المشاركين باستخدام مقياس ليكرت الخماسي لمعرفة ما إذا كانت المؤسسات الرئيسية والأدوات الثلاث عشرة التي تستخدمها الحكومة المحلية تساعد على الابتكار أو تعيقه. وتشمل هذه العناصر – على سبيل المثال – الاجتماعات النظامية، والميزانية، وخطط الشركات، والحملات الانتخابية، ورواتب مؤسساتهم، ونظام الترقية.

ومن خلال التحليل ظهرت ثلاثة مواقف تعبِّر عن وجهات نظر مختلفة حول الإجراءات التي قد تساعد على الابتكار أو تعيقه. فالموقف الذي أطلقنا عليه اسم السياسي يغطي تقييم جميع الإجراءات التشريعية الرسمية من الحكومة المحلية، مثل الاجتماعات واللجان البلدية. وعملية الميزانية السنوية والخطة الإستراتيجية يندرجان تحت الموقف الإداري، والذي يعكس حقيقة أن هذه العناصر يُنظر إليها باعتبارها جزءاً من الإجراءات السياسية والإدارة الداخلية. والموقف الإداري يشمل أيضاً الإجراءات الإدارية الداخلية المرتبطة بالآلية التنظيمية في كل بلدية وموظفيها (مثل: الرواتب، والأداء، والجودة، والإجراءات)، ولكنها لا تشمل السياسيين. والعناصر المندرجة تحت الموقف الانتخابي تتمحور حول الدور الذي تلعبه الانتخابات، وأنظمة وثقافة وقيم حكومة الدولة وغيرها من خصائص السياسيين المحليين التي لها أثر على الابتكار. وبالإمكان الاطلاع على تفاصيل هذا التحليل في كونسيدين ولويس (Considine and Lewis, 2005)، وقد تم تلخيص أنواع الإجراءات المتعلقة بالابتكار في الإطار (٦-٢).

الإطار (٦-٢): ثلاثة أنواع من إجراءات الابتكار

سياسية	الميزانية، الاجتماعات واللجان البلدية.
إدارية	الخطة الإستراتيجية، الهيكل، الأنظمة والمسؤولون.
انتخابية	الانتخابات والمسؤولون السياسيون في الحكومة والبلدية.

وتُقدِّم الجداول من (٦-٦) إلى (٦-٨) نتائجَ تحليل الأنواع الثلاثة لإجراءات الابتكار عبر الحكومات والأدوار والمناصب التي كان بينها فروق ذات دلالة إحصائية. وقد كان

هناك تباينٌ كبير في وجهات نظر البيروقراطيين والسياسيين فيما يتعلق بالإجراءات السياسية التي تساعد على الابتكار أو تعيقه، حيث كان السياسيون أكثرَ إيجابيةً من البيروقراطيين عن جدوى هذه المجموعة من الإجراءات، وكان المديرون التنفيذيون الأكثر سلبيةً في هذا الجانب (انظر الجدول ٦-٦). وهذه هي أقسام الحكومة التي يمتلك السياسيون أكبر قدر من السيطرة عليها، في حين يعتبر البيروقراطيون في جميع المستويات أن هذه الإجراءات تعيق الابتكار. ووجهة نظر تأثير الإجراءات الإدارية على الابتكار تختلف أيضاً بشكل كبير بين الحكومات والمناصب (انظر الجدول ٦-٧). وكان المديرون التنفيذيون (كما هو متوقع) الأكثرَ إيجابية حول تأثير الخطط والهياكل في مساعدة الابتكار، يليهم مديرو العموم ثم رؤساء البلديات. ورؤساء البلديات هم السياسيون الوحيدون الذين لديهم دوام كامل في هذه الحكومات، وبالتالي يقضون وقتاً أكبر في مقر البلدية بالمقارنة مع زملائهم. ويُنظر للحوكمة الانتخابية على أن لها تأثيراً مختلفاً على الابتكار في الحكومات المختلفة، حيث اعتبرها خمسة منهم عاملاً مساعداً، في حين اعتبرها البقية عائقاً (انظر الجدول ٦-٨). ولم تكن هناك فروق ذات دلالة إحصائية بين المناصب فيما يخصُّ اعتبار الحوكمة الانتخابية عاملاً مساعداً أو عائقاً للابتكار.

جدول (٦-٦)

الإجراءات السياسية (الوسط الحسابي للعوامل)

	المجموعة	الوسط الحسابي للعوامل
سياسي أو بيروقراطي	سياسي	٠,٤٧٧
	بيروقراطي	-٠,٠٣٥
المنصب	رئيس بلدية	٠,٣١٩
	سياسي	٠,٥١٥
	مدير تنفيذي	-٠,١٠٧
	مدير عام	-٠,٠٧٦
	مدير	-٠,٠١٦
	منسق / قائد فريق	-٠,٠٧٣
	أخرى	٠,٠٤٠

جدول (٦-٧)

الإجراءات الإدارية (الوسط الحسابي للعوامل)

الحكومة	بانكفيو	٠,٤٦٥
	بيلستاون	-٠,١٨٣
	كيلبورن	٠,١٣٠
	لاسيتر	-٠,٠٤٣
	ميلفيل	٠,٠٦٩
	ميلسايد	٠,٠٩٧
	نيذرتون	-٠,٢٦٦
	أوبيرون	-٠,٢٦٠
	باركسايد	٠,٠١٣
	واليرستروم	٠,٥٠١
	ياروود	٠,٠١٣
المنصب	رئيس بلدية	٠,٣٤٣
	سياسي	٠,١٠٤
	مدير تنفيذي	١,٠٣٥
	مدير عام	٠,٤٢٠
	مدير	٠,١٤٠
	منسق / قائد فريق	-٠,١٥٧
	أخرى	-٠,١٥٨

جدول (٦-٨)

الإجراءات الانتخابية (الوسط الحسابي للعوامل)

المدينة	النسبة
بانكفيو	-٠,٢٧٢
بيلستاون	-٠,١٣٥
كيلبورن	-٠,٧٧٧
لاسيتر	-٠,٠٤٧
ميلفيل	٠,١٠٠

المدينة	النسبة
ميلسايد	٠,١٢٨
نيذرتون	٠,٠٧٤
أوبيرون	-٠,٠٦٣
باركسايد	٠,٥٨٤
واليرستروم	٠,٢٢٤
ياروود	٠,٠٠٠

وتُظهر هذه الأجزاء المعيارية من قصة الابتكار أن هناك أنماطاً معيارية لدى هذه الجهات في بعدين مختلفين: طريقة تعريف الابتكار، ودور الحوكمة من وجهة نظرهم. ويبين الجدول (٦-٩) أن هنـاك أيضاً علاقـات مهمة بين وجهات النظر المعيارية حـول الابتكار وتقييمات الأفراد للإجراءات. والأنماط المؤسسية مرتبطة بشكل ملحوظ مع كلٍّ من الإجراءات الثلاثة، ولكنها ترتبط بقوة مع الإجراءات الإدارية؛ ما يعني أن الناس الذين ينظرون للابتكار على أنه متعلـق بالهياكل والتنظيم الداخلي يـرون كذلك أن أموراً مثل أنظمة الأجور والأداء مفيدةٌ. وليس من المسـتغرب أن الرأي الهيكلي لا علاقة له بالعمليات الداخلية، إذ إن الابتكار وفق هـذا الرأي هو في المقام الأول أمرٌ يرتبط بالتغييرات التي تحدث خارجيًّا. ولم يظهر التحليل أيَّ ارتباط بين الموقف المتشـكك والموقف المتكيف وبين العمليات الداخلية، مشـيراً إلى أنه عندما تكون وجهة نظر الابتكار محدودةً وغير مؤكدة، أو مجرد تكييف الأفكار من أي مكان آخر، فمن المرجح ألا يُنظر إلى العمليات المؤسسية على أنها مهمة.

جدول (٦-٩)

الارتباط* بين معايير وإجراءات الابتكار (العدد = ٧١٥)

معايير الابتكار	عوامل عمليات الابتكار		
	سياسي	إداري	انتخابي
مؤسسي	٠,١٧	٠,٤٧	٠,١٣
هيكلي	-	-	-
متشكك	-	-	-

معايير الابتكار	عوامل عمليات الابتكار		
	سياسي	**إداري**	**انتخابي**
تدريجي	٠,١٧	-	-
تكيفي	-	-	-

* الجدول يُظهر معاملات سبيرمان لارتباط الرتبة (Spearman's rank correlation coefficients) ذات الدلالة الإحصائية (p < ٠,٠١). ونظراً لاستخدام الدوران المتعامد (orthogonal rotation) للعوامل، فإنه لا يوجد ارتباطات ذات دلالة إحصائية بين معايير الابتكار الخمسة، أو بين عوامل عمليات الابتكار الثلاث.

وباختصار، فإن السياسيين هم الأكثر إيجابية حول دور الإجراءات السياسية، في حين أن المديرين التنفيذيين وكبار المسؤولين سلبيون حول هذا الجانب بالنسبة للابتكار. وتفضيل الإجراءات الإدارية والانتخابية يعتمد على الحكومة التي تعمل بها. ولكن بغض النظر عن ذلك، فالمديرون التنفيذيون ورؤساء البلديات وكبار البيروقراطيين يفضلون الإجراءات الإدارية؛ في حين يرى المسؤولون في المستويات الدنيا أن هذه الإجراءات التنظيمية تعيق الابتكار. كما أن الآراء حول الإجراءات الانتخابية تختلف بين الحكومات ولكنها لا تختلف عبر المناصب.

ثمة قليل يمكن قولُه حول المناصب الرسمية غير ما تمَّ بيانه عن تأثير المنصب في التسلسل الهرمي على أنماط الابتكار، والعلاقة المتوقعة بين المنصب ووضع المبتكِر الذي سوف نعود إليه في وقت لاحق. وسينتقل التركيز الآن إلى الشبكات غير الرسمية، حيث هدفت الدراسة إلى تتبُّع الشبكات وأنواعها المختلفة؛ ولذلك تمَّت دراسة مستويات الاتصال الخارجي مع المنظمات الأخرى، ومستويات الحضور في المؤتمرات والعضوية في الجمعيات. وتمَّ استخدام مفاهيم الشبكات الاجتماعية لتقديم دراسة مفصلة لهياكل المشورة وشبكات المعلومات الإستراتيجية للسياسيين والبيروقراطيين في الحكومات الإحدى عشرة. وفيما يلي سوف يتمُّ تحليل هذه الأنواع المختلفة من الشبكات قبل تقييم مساهمتها النسبية في عملية الابتكار.

الشبكات - جهات الاتصال الخارجية:

الشبكات وسيلة رئيسة لتسهيل تبادل المعلومات داخل المنظمات والحكومات. فالارتباط بالمنظمات الأخرى يوفِّر فرصاً لتعلُّم طرق جديدة للقيام بالأمور (بورينز Borins، ٢٠٠٠؛ مارتن Martin، ٢٠٠٠)، وفي هذا السياق، تمَّ ربط القدرات الابتكارية للحكومات

المحلية بوجود شبكات داخلية وخارجية قوية (نيومان وآخرون، ٢٠٠١). وفي هذه الدراسة تمَّ تطبيق عدد من الأساليب لاستكشاف هذه الشبكات وصلتها بقدرة الأفراد على الابتكار.

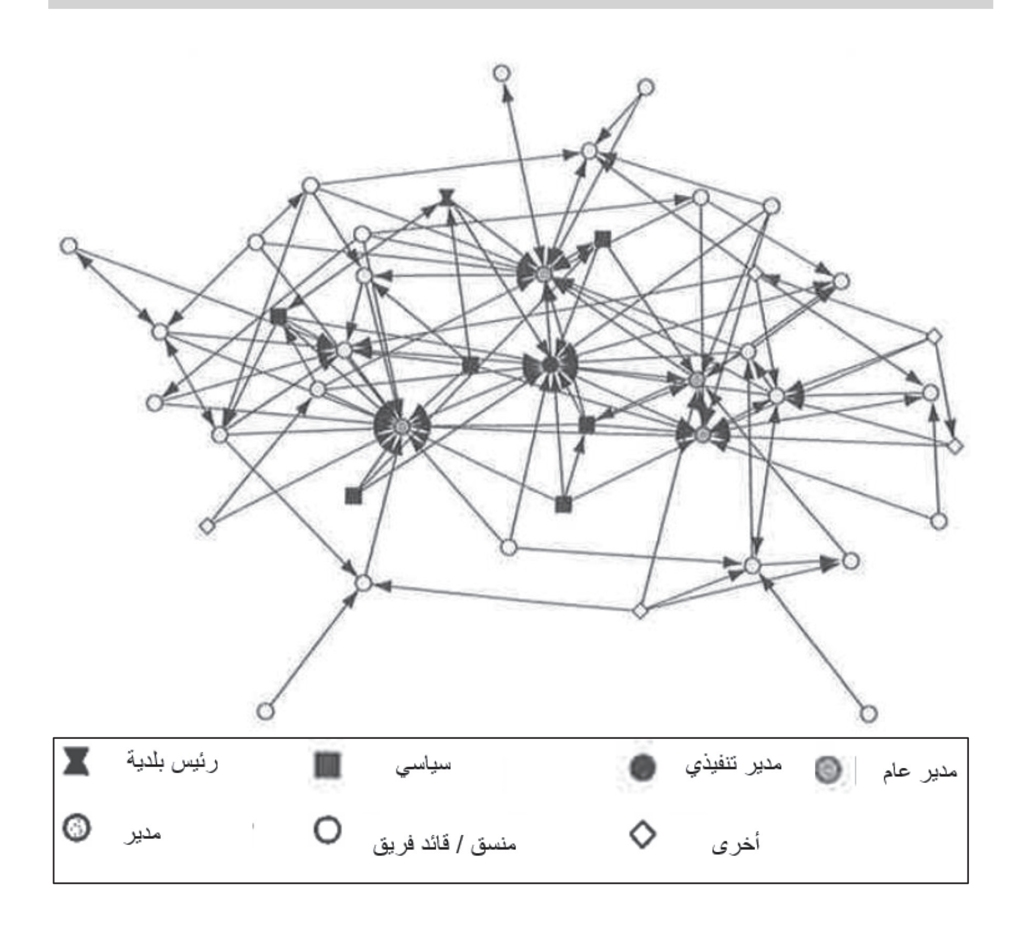
ينطوي الأسلوب الأول على اختيار مستوى ونطاق جهة اتصال خارجية محددة لدى السياسيين والبيروقراطيين مع حكومات ومنظمات أخرى ذات صلة بعملهم. وفي حالة الحكومة المحلية في أستراليا، كانت جهات الاتصال الخارجية المهمة الحكومات المحلية الأخرى، ممثلة في: اثنتين من جمعيات الحكومة البلدية، إدارات الولاية والحكومة الاتحادية، جمعيات الأعمال المحلية، المنظمات الخاصة الربحية وغير الربحية، مجموعات السكان، النقابات، ومنظمات قطاع المجتمع. وطُلب من البيروقراطيين والسياسيين المشاركين في الاستبيان الإشارة إلى عدد مرات الاتصال المباشر مع الناس في كلٍّ من هذه المنظمات المختلفة فيما يتعلق بجوانب عملهم [٤].

وقد تمَّ جَمْع البيانات أيضاً من المشاركين في الاستطلاع بواسطة مؤشرينِ آخرين للتفاعل الخارجي: عدد مرات حضورهم للمؤتمرات في السنة السابقة، وعدد الجمعيات المهنية التي لديهم عضوية فيها. وتشير البحوث السابقة إلى أن هذه الأنشطة تعتبر مصادر مهمة للمعلومات الجديدة والأفكار، وأنها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بأداء الابتكار. وقد وجد تيسكي وشنايدر، على سبيل المثال، أن ثلثي مديري المدينة الذين تمَّ تصنيفهم كـ«رياديين» كانوا نشطاءَ في المنظمات المهنية، حيث تم تحديد هذه المنظمات كمصدر لأفكار وسياسات جديدة في ٧٥ في المائة من الحالات (Teske and Schneider، ١٩٩٤، ص ٣٣٦). وقد أشارت دراسات أخرى (مارتن Martin، ٢٠٠٠؛ بورينز Borins، ٢٠٠١؛ نيومان وآخرون Newman et al.، ٢٠٠١؛ ووكر وإنتيكوت Walker and Enticott، ٢٠٠٤) إلى أهمية المشاركة في الشبكات والمؤتمرات والندوات المهنية بوصفها محفزات مهمة للتعلم التنظيمي والابتكار في القطاع العام. ويمكن الاطلاع على تفاصيل أكثر عن جميع هذه الأشكال من الشبكات في كونسيدين وآخرين (Considine et al, 2008). وسوف نعود لهذه الشبكات في تحليل مؤشرات مكانة المبتكِر.

الشبكات - جهات الاتصال الداخلية:

ويشــمل البعد الثالث الأخير للشبكات استخدام تحليل الشــبكات الاجتماعية لدراسة مــدى ارتبــاط الأفراد مع الجهات الأخرى من خلال شــبكات المــوارد الداخلية. وتم جمع معلومات عن الشبكات في الاستبيان باستخدام «مُولّد الأسماء»، حيث يُطلب من المشاركين ترشــيح خمسة أشخاص بحد أقصى كانوا مرجعية لهم؛ للحصول على المشورة بشأن القضايا المتعلقــة بالعمل أولاً، وللحصول على معلومات إســتراتيجية حــول موضوع في حكومتهم ثانياً. وقد كان ســؤال المشــورة مفتوحاً، وكان بإمكان المشــاركين ترشــيح أي خمسة أفراد يختارونهم. أما سؤال المعلومات الإستراتيجية فكان مقتصراً على ترشيح خمسة أشخاص من داخل المنظمة. وبعد جمع هذه البيانات عن كلتا الشبكتين في كل حكومة، تمَّ رصد هيكل الشــبكة لتقديم تصوُّر مرئي عن الأنماط الدولية والمحليــة للاتصال في الحكومات المختلفة. وخرائط هذه الشــبكات مبينة في الأشــكال من (٦-١) إلى (٦-٣). وأســلوب رسم الخرائط المســتخدمة هنا يضع الجهات ذات العلاقات الشــبكية الكثيفة في الوســط والجهات ذات العلاقات الشبكية الأقل في الأطراف [٥].

ويبين الشــكل (٦-١) شبكة المعلومات الإســتراتيجية لمدينة ميلفيل، والتي تبين الهيكل العام لشــبكة العلاقات الشخصية داخل هذه الحكومة. والنقاط (التي يمثل كلٌّ منها فرداً) لها أشــكال وأبعاد مختلفة تشــير إلى منصب الفرد في المنظمة. ويتضح من الشكل تكوين متميز مــن النقاط والروابط داخل شــبكة الاتصال. الرئيس التنفيذي (الدائرة الســوداء) موجود في وســط الشــبكة ولديه عدد كبير من العلاقات، وهو محاط بشكل واضح بدائرة مــن مديري العموم (الدوائــر الرمادية الداكنة) من كل المديريــات داخل هذه الحكومة. رئيس البلدية (الســاعة الرملية السوداء) وعدد من السياسيين الآخرين (المربعات السوداء) وضعهــم كذلك قريب للمركــز، ويبدو أنهم مندمجون مع كبار أعضاء الســلطة التنفيذية. وتحيــط هذه المجموعــة الداخلية من كبــار البيروقراطيين والسياســيين حلقة من مديري المســتويات الوسطى (الرمادي الفاتح)، ويقع المنسقون / قادة الفرق وغيرهم (الأشخاص في وظائف أخرى داخل الحكومة) في المحيط الخارجي من الشــبكة. وهذا يكشــف نمطاً من البحث الإســتراتيجي عن المعلومات يعكس البيروقراطية الهرميــة التقليدية. وهذا النمط شائعٌ جداً بين الحكومات البلدية الإحدى عشرة، مع أن قوتها تختلف من مكان إلى آخر.

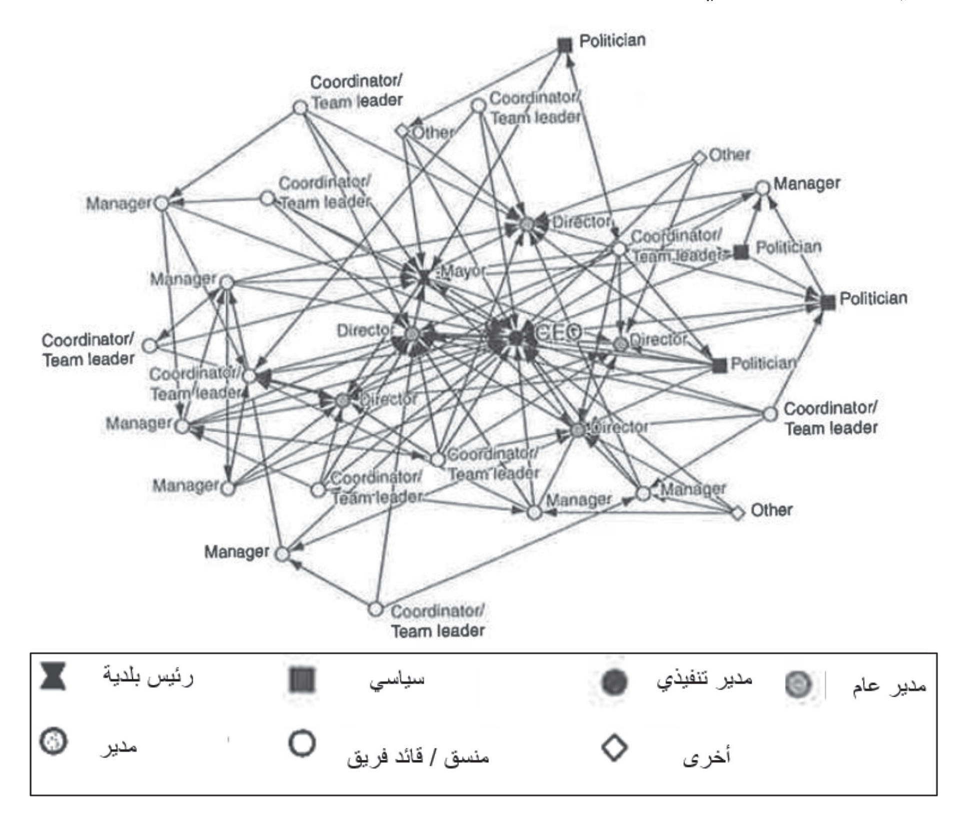


شكل (٦-١): شبكة المعلومات الإستراتيجية وفق المناصب في مدينة ميلفيل

الشكلان (٦-٢) و(٦-٣) تحوَّل التركيز من هياكل وخصائص الشبكات العالمية إلى روابط الشبكات المحلية (إلى الداخل والخارج) المحيطة برؤساء البلديات والمديرين التنفيذيين. وهي شبكات المعلومات الإستراتيجية لرؤساء البلديات والمديرين التنفيذيين (شبكات ذاتية)، ويشمل محيطهم المباشر جميعَ الجهات التي لها ارتباط مباشر (داخلي أو خارجي أو متبادل) مع كُلٍّ من هذه الجهات.

وبالنظر لشبكتي الرئيس التنفيذي ورئيس البلدية الذاتية في مدينة باركسايد (انظر الشكل ٦-٢) نرى أنها الأكثر تعقيداً بين الحكومات الإحدى عشرة. وفي الواقع فإن كلاً من

الرئيــس التنفيذي ورئيس بلدية باركســايد لديهما أكبر الشــبكات الذاتية مقارنة بزملائهم البيروقراطيين والسياســيين. وإجمالاً هناك ٢٧ جهة في شــبكة الرئيس التنفيذي، بما في ذلك رئيس البلدية وثلاثة سياسيين آخرين، وأربعة من مديري العموم الخمسة، وثمانية مديرين وثمانية منســقين / قادة فرق، وثلاثة آخرين. شــبكة رئيس البلديــة أصغر، وفيها ١٥ جهة تشــمل الرئيس التنفيذي، وجميع مديري العموم الخمســة، واثنين آخرين من السياسيين، ومديراً، وخمسة منسقين / قادة فرق، وشخصاً آخر.

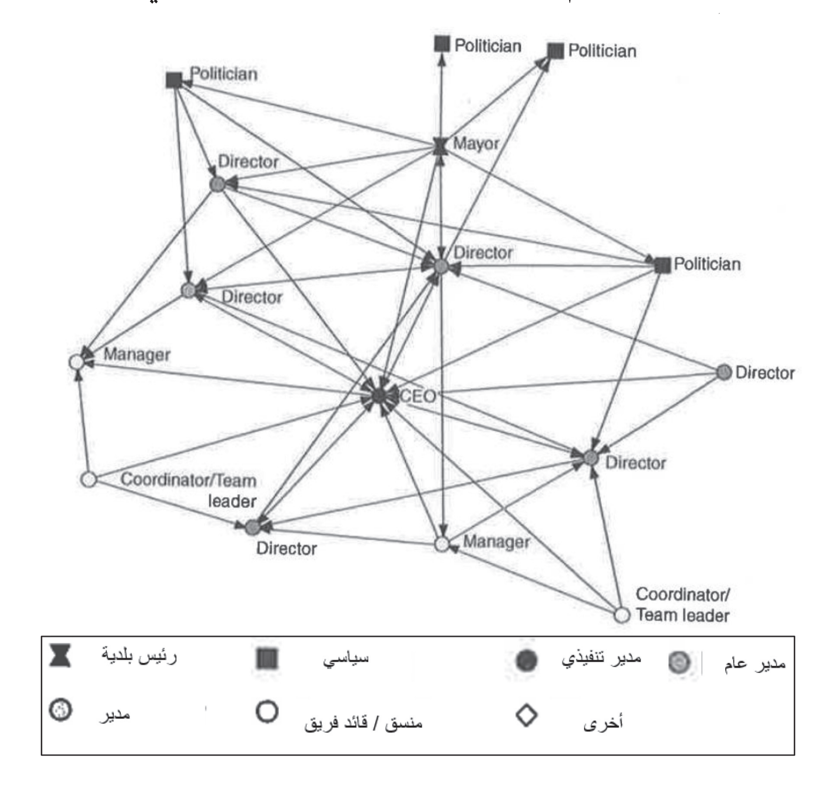


شكل (٦-٢): شبكة المعلومات الإستراتيجية حول الرئيس التنفيذي ورئيس البلدية في مدينة باركسايد

وهنــاك ارتباط تبادلي بين رئيس البلدية والرئيــس التنفيذي، بالإضافة إلى عدد كبير من الارتباطــات بين كبار أعضــاء البيروقراطية والأعضاء المنتخبين. عموماً، هناك ١٧ ارتباطاً بين

السياسيين وكبار البيروقراطيين (الرئيس التنفيذي والإدارة)، وغالبيتهم (١٤) سياسياً يبحثون عن المعلومات الإســتراتيجية من البيروقراطيــين. ومن حيث التداخل بين التكوينات، هناك سياسيٌّ واحد، وأربعة مديرين عموم، ومدير، واثنان من المنسقين وشخص آخر في الشبكات الذاتية لكل من الرئيس التنفيذي ورئيس البلدية. وهذا يشير مرة أخرى إلى علاقة تكاملية وثيقة بين الفروع السياسية والبيروقراطية في حكومة باركسايد.

وفي المقابل، يبين الشــكل (٦-٣) أصغر شبكة معلومات إستراتيجية ذاتية مدمجة وُجدت في الدراسة بين الرئيس التنفيذي ورئيس البلدية في مدينة واليرستروم بمشاركة ١٦ جهة. ونجد هنا أن شبكة الرئيس التنفيذي تحتوي فقط على ١٢ جهة، بما في ذلك رئيس البلدية، وسياسي آخر واحد، وستة مديرين عموم، واثنان من المديرين، واثنان من منسقي / قادة الفرق.



شكل (٦-٣): شبكة المعلومات الإستراتيجية حول الرئيس التنفيذي ورئيس البلدية في مدينة واليرستروم

تحتوي شــبكة رئيس البلدية على ثماني جهات، هــي: الرئيس التنفيذي، وثلاثة مديرين عموم، وكل من السياسيين الأربعة الآخرين. وهناك درجة صغيرة من التداخل بين الشبكتين، حيــث إنهما تحتويان على ســياسي واحد وثلاثة مديرين عموم. ومــن المثير للاهتمام، وفي تناقض ملحوظ مع باركسايد، لا يوجد بيروقراطيون من المستوى المتوسط في الشبكة الذاتية لرئيس البلدية في واليرستروم، ويوجد أربعة فقط في شبكة الرئيس التنفيذي؛ الأمر الذي يشير إلى أن شبكة المعلومات الإستراتيجية تتأثر بشكل كبير بالتسلسل الهرمي في هذه الحكومة. ومن الأسهل رؤية الفارق بين الأطراف السياسية والبيروقراطية في حكومة واليرستروم، حيث إن موقع السياسيين يتركز حول رئيس البلدية في الجزء العلوي من الشكل (٦-٣).

رســم بنية الشــبكة يوفِّر تصوُّراً مرئياً عن الاتصالات الشخصية، ولكنها قد تكون صعبة التفســير. وأدوات قياس الشــبكات أكثر دقة؛ لذلك تمَّ حساب نســبة المركز الطبيعي لكل جهــة. وتوفِّر نســبة المركزية مؤشراً لـ «أهميــة أو بروز» الجهات في الشــبكة الاجتماعية (فاسرمــان وفاوســتWasserman and Faust، ١٩٩٤، ص. ١٧٠) [٦]. وهــذا لا يعكــس بالضرورة الســلطة في حد ذاتها، ولكن يقيس ببســاطة عددَ الروابــط مع الجهات الأخرى؛ وهو ما يشير إلى سلطة محتملة من خلال العلاقات. والفرضية هي أن الشبكات تسفر عن مــوارد مهمة للمبتكرين؛ لذلك مــن المتوقع أن يكون هناك ارتباطٌ إيجابي بين مكانة المُبدع ونسبة المركزية، وهذا هو الحال في الواقع.

جدول (٦-١٠)

مركزية شبكة المعلومات الإستراتيجية موزَّعة على المناصب (الوسط الحسابي للمركزية)

	رئيس بلدية	سياسي	مدير تنفيذي	مدير عام	مدير	منسق / قائد فريق	أخرى
بانكفيو	لا ينطبق	٠,٨٥	٢٠,٣٤	٢٥,٤٢	٩,١٨	٢,٠٥	٣,٠٠
بيلستاون	٥,١٣	٠,٥١	لا ينطبق	٣٠,١٣	٧,٨٩	٠,٩٩	٠,٦٤
كيلبورن	٥,٢٦	٢,٤١	١١,٨٤	٢٠,٢٦	٩,٩٥	٠,٩٣	٠,٩٤
لاسيتر	١٠,٠٠	٠,٦٧	٣٢,٠٠	٣٤,٦٧	١٠,٧٧	١,٠٩	٢,٠٠
ميلفيل	٤,٧٦	٢,٣٨	٣٨,١٠	٣٢,١٤	٦,٨٥	١,٤٣	٠,٩٥

	رئيس بلدية	سياسي	مدير تنفيذي	مدير عام	مدير	منسق / قائد فريق	أخرى
ميلسايد	١٠,٩١	٣,٦٤	٥٨,١٨	٤٢,٩١	١٢,٥٥	٢,٩٩	٤,٩٦
نيذرتون	٣,٢٧	١,٢٠	١,٣١	٠,٦٥	١,٣٣	١,١٧	١,٣٦
أوبيرون	١,٤٣	١,٩٠	٢٠,٠٠	١٩,٤٣	٥,٠٦	١,١١	١,١٩
باركسايد	١٢,٧٩	٢,٠٣	٣١,٤٠	١٩,٥٣	٥,٥٥	١,٣١	١,٠٣
واليرستروم	٢,٢٢	٢,٢٢	٢٤,٤٤	٢١,١١	٦,٥٢	١,٩٨	٥,٩٣
يارووود	٣,٧٠	١,٨٥	٢٩,٦٣	٢١,٤٨	٩,٣٩	١,٩٩	٠,٩٣
الإجمالي	٥,٩٥	١,٧٢	٢٦,٧٢	٢٤,٠١	٧,٢٧	١,٤٨	١,٨٤

ويعرض الجدول (٦-١٠) نسبة مركزية الشبكات لكل حكومة فيما يخصُّ المعلومات الإستراتيجية [٧]. ويدل الجدول على أن كبار المديرين التنفيذيين ومديري العموم هم الأكثر مركزيةً، ويليهم المديرون، ولكنَّ السياسيين وخاصة رؤساء البلديات هم أكثر مركزية من البيروقراطيين وفي المراتب الدنيا. وفي إحدى الحكومات (نيذرتون) نجد أن رئيس البلدية هو الفرد الأكثر مركزيةً على الإطلاق.

من هم المبدعون؟

بعد المرحلة الأولى لهذه الدراسة المبنية على الاستبانة، تم اختيار أربع من هذه الحكومات الإحدى عشرة التي تمثِّل مجموعةً متنوعة من حيث المناخ الاقتصادي والاجتماعي، والتوجه السياسي، والموقع الجغرافي، للمشاركة في المرحلة الثانية والأكثر تفصيلاً من البحث. وكانت أهم أولوية هي ضمان وجود تباين كبير بينها من حيث الوضع الاجتماعي والاقتصادي للمواطنين، والتوجه السياسي للحكومة، ومن حيث المسافة من وسط المدينة، والأنماط والإجراءات الابتكارية المهيمنة، وهياكل الشبكات المختلفة. وقد تمَّ تلخيص الخصائص الرئيسية للحكومات الأربع في الجدول (٦-١١).

جدول (٦-١١)

الخصائص الرئيسية في أربع بلديات

		كيلبورن	**ميلفيل**	**ميلسايد**	**باركسايد**
الجغرافيا	الموقع	أطراف المدينة	وسط المدينة / أطراف المدينة	داخل المدينة (صناعي)	داخل المدينة (جهة الخليج)
الاقتصاد والوضع الاجتماعي	«الطبقة»	الوسطى السفلى / الوسطى	الوسطى / الوسطى العليا	طبقة العمال المسنين / في طور التطوير لمستوى الطبقة الوسطى	متطورة لمستوى الطبقة الوسطى مع بعض الأحياء الفقيرة.
	توفر الموارد	متوسط	عالٍ	منخفض	عالٍ
النظام السياسي	توجه الحزب	متفرق	محافظ	حزب العمال القديم	حزب العمال الجديد
	الاستقرار	غير مستقر	مستقر جداً	في العادة مستقر لكن في طور التغيير	مستقر جداً
الموقف الابتكاري	مؤسسي	منخفض	مرتفع	وسط	وسط
	هيكلي	وسط	منخفض	وسط	مرتفع
	متشكك	وسط	وسط	منخفض	مرتفع
	تدريجي	وسط	منخفض	وسط	مرتفع
	متكيف	وسط	منخفض	مرتفع	وسط
الإجراءات الابتكارية	السياسية	وسط	مرتفع	منخفض	وسط
	الإدارية	مرتفع	وسط	وسط	منخفض
	الانتخابية	منخفض	وسط	وسط	مرتفع

		كيلبورن	ميلفيل	ميلسايد	باركسايد
مركزية شبكة الاتصالات (in-degree)	شبكة اتصالات المشورة (داخلي وخارجي)	١٥,٧	٢٣,٩	١٨,٠	١٦,١
	شبكة اتصالات المعلومات الإستراتيجية (داخلي فقط)	٢٣,٦	٣٦,٩	٤٧,٥	٢٨,٢

وقد تم إجراء مقابلات متابعة مع ١٠٤ من المشاركين في هذه الحكومات الأربع من أجل الحصول على المزيد من التفاصيل حول طبيعة الابتكار في كل من هذه المواقع. وفي المجموع أُجريت ٢٦ مقابلة في كيلبورن، و٢٧ في ميلفيل، و٢٦ في ميلسايد، و٢٥ في باركسايد. وكان ٤١ في المائة من المشاركين مديرين، و٢٦ في المائة سياسيين، و١٩ في المائة من كبار التنفيذيين (الرؤساء التنفيذيين ومديري العموم)، و١٤ في المائة منسقين/ قادة الفرق أو الصفوف الأخرى. وطُلب من المشاركين تحديد الابتكارات المهمة في بلدياتهم، وتفصيل الجهات المعنية في كل حالة على حدة، وتسمية أهم المبتكرين في بلدياتهم [٨].

ومن أجل تحديد المبدعين في كل بلدية ومكانتهم في ظلِّ مجموعة من المتغيرات، تمَّ وضع درجة «المبتكر الرئيسي» لاستخدامه كمتغير تابع. وفي تحديد أهم المبدعين في المقابلات، لم يكن هناك أي قيود على عدد ترشيحات «المبتكر الرئيسي» المسموحة والتي قد تشمل السياسيين والبيروقراطيين أو شخصاً خارج الحكومة [٩]. وباستخدام هذه الترشيحات حُدِّدت نسبة السياسيين والبيروقراطيين في كل بلدية الذين أكملوا الاستبيان الأول، وهي النسبة المئوية من إجمالي ترشيحات «المبتكر الرئيسي» التي وردت من المشاركين في بلدياتهم، فالذين لم يحصلوا على أي ترشيح حصلوا على درجة صفر. وتشير النتائج في الجدول (٦-١٢) إلى أن درجات هذا المقياس تراوحت من صفر إلى ١٦,٨ في المائة في كيلبورن، ١٣,٤ في ميلسايد، ١٢,٤ في باركسايد، و١٠,٣ في ميلفيل. وتشير أرقام الانحراف المعياري إلى أن مستويات التباين الأعلى كانت في مدينة ميلسايد (٣,٥) والأدنى في باركسايد (٢,٢).

يعطينــا تحديد مَن هم الذين يُعتبرون مبتكرين مقياســاً لتحديــد المبدعين، ويتيح لنا فرصة الإجابة عن الســؤال الرئيسي حول أهمية الشبكات في الابتكار. وتم استخدام مدخل المتغــيرات المتعددة لاستكشــاف الآثار النســبية للمعايــير والإجراءات والهياكل الرســمية (التسلسل الهرمي) وغير الرسمية (الشبكات) على الابتكار. وتم استخدام الانحدار المتعدد للمربعات الأدنى، وذلك باستخدام نتيجة «المبتكر الرئيسي» كمتغير تابع. ونظراً للعدد الكبير من المتغيرات المســتقلة المحتملة لإدراجها في النماذج، تم استخدام سلسلة استكشافية من التحليلات ثنائية المتغيرات والانحدار التدريجي لتحديد المتغيرات المهمة بشكل مستقل.

جدول (٦-١٢)

درجة «المبتكر الرئيسي» (نسبة مئوية)

	كيلبورن	ميلفيل	ميلسايد	باركسايد	الإجمالي
العدد	٧٨	٤٤	٥٧	٨٩	٢٦٨
الوسط الحسابي	١,٣	٢,٣	١,٨	١,١	١,٥
الانحراف المعياري	٢,٩	٣,٠	٣,٥	٢,٢	٢,٨
الأقل	٠	٠	٠	٠	٠
الأكثر	١٦,٨	١٠,٣	١٣,٤	١٢,٤	١٦,٨

وقد ســبقت الإشــارة للعلاقة المهمة بين المنصب الرسمي ومكانة المبتكر، حيث يتواجد المبتكــرون الناجحــون غالباً في أعلى التسلســل الهرمي؛ الأمر الذي يمكِّنهم من الاســتفادة من المزايا الإســتراتيجية التي تمنحهــا الأقدمية والمنصب. ولقياس الأثر النســبي للمنصب عــلى وضع المبتكر، أُدرجت مجموعة من المتغيرات الثنائية لتمثيل المنصب في الانحدارات. وكانت أكبر مجموعة من المشاركين في الاستطلاع (٤٤ في المائة) وهم المنسقون/ قادة الفرق. واستخدام هذه المجموعة كفئة مرجعية يسمح لقياس التأثير النسبي لمنصب رئيس البلدية، والســياسي، والرئيس التنفيــذي، والمدير العام، والمدير، وغيرهم (الذين يشــغلون مناصب أخرى داخل هذه الحكومات) على مكانة المبتكِر.

وبنــاءً على التحليلات الاستكشــافية الأولية، تمَّ اختيار ١٠ متغيرات مســتقلة لإدراجها في النمــوذج النهائي، وهي: الإجراءات الإدارية، الاتصال الخارجي مع ســياسي من حكومة أخرى ومع منظمة تابعة لقطاع في المجتمع، درجة المركزية (شبكة المعلومات الإستراتيجية)، وجميع المتغيرات التي تمثِّل المنصب الهيكلي. وبعد اختيار المتغيرات المســتقلة، تمَّ حساب سلســلة من الانحدارات باستخدام أسلوب «الإدخال» لكلٍّ من الحكومات الأربع على حدة ثــم الأربع مجتمعات (العدد = ٢١٠). وتظهر النتائج في الجدول (٦-١٣)، حيث تم تحديد معامــل الانحدار الموحــد دون الدلالة الإحصائيــة ($p < ٠,٠٥$ أو ٠,٠١) بعلامة النجمة (*) والقريبة من الدلالة الإحصائية (بين ٠,٠٥ و٠,١٠) بالخط المائل. وكما تشير إحصاءات مربع (R^2) المعدلــة، فإن النــماذج تمثِّل أكثر من ٤١ في المائة من التباين في مكانة المبتكر الرئيسي في عينة الاستطلاع بشكل عام، وتمثِّل ما بين ٣٣ في المائة (كيلبورن) و٧٤ في المائة (باركسايد) للحكومات الأربع على حدة.

وتبــيَّن أن المنصب والشــبكات مؤشرات مهمــة في التنبؤ بمكانة المبتكِــر. وكان معامل انحدار الإجراءات الإدارية أقلَّ بقليل من المعايير القياسية للدلالة الإحصائية [١٠]. ونتج عن متغيرات الشــبكة الثلاثة (الاتصال مع سياسي في حكومة أخرى، والاتصال مع منظمة تابعة لقطاع في المجتمع، ومركزية المعلومات الإستراتيجية) معامل ذو دلالة إحصائية فيما لا يقل عن حكومة واحدة. وكانت درجة المركزية المطبَّعة لشــبكة المعلومات الإستراتيجية المؤشر الأهــم في التنبؤ بمكانة المبتكِر بشــكل عام، وكانت أيضــاً ذات دلالة إحصائية في حكومات كيلبورن وميلفيل، وقريبة من الدلالة الإحصائية في باركســايد. وكان المبتكرون عموماً، وفي باركســايد على وجه الخصــوص، أكثر اتصالاً مع المنظمات التابعــة لقطاع المجتمع، وكذلك أكثر اتصالاً مع السياســيين من الحكومات الأخرى. ومن المثير للاهتمام (على الرغم من أن مســتوى الدلالة كان متدنياً $p < ٠,٠٥$) أن ارتباط المتغير الأخير (الاتصال مع السياسيين من الحكومات الأخرى) كان سلبياً مع مكانة المبتكِر في كيلبورن.

جدول (٦-١٣)

نتائج الانحدار لمكانة المبتكرين الرئيسيين

	كيلبورن	ميلفيل	ميلسايد	باركسايد	الإجمالي
العدد	٦٠	٣٥	٤٤	٧١	٢١٠
Adjusted R٢	٠,٣٣٢	٠,٣٧٩	٠,٥٧٤	٠,٧٤١	٠,٤١٤
الخطأ المعياري	٢,٣٤٩	٢,٥٤١	٢,١٩٩	١,٠٤٢	٢,١٧٣
		Beta coefficients			
إداري				٠,١١٥	
سياسي من حكومة أخرى	-٠,٢٥٩		٠,٢٨٥	٠,٢٢١**	
منظمة رائدة في القطاع				٠,١٧٢**	٠,١٥٩***
المركزية بعد التطبيع (المعلومات الإستراتيجية)	٠,٦٤٤***	٠,٨١١*		٠,٣٠٥	٠,٣٦٨***
رئيس بلدية					
سياسي			٠,٤٥٩***		٠,١٦٣***
مدير تنفيذي			٠,٢٦٤	٠,٤٧٢***	٠,١٨٤***
مدير عام			٠,٤٢٧**		٠,١٥٧
مدير					٠,١١٤
أخرى					

أمــا الأدلــة التي تربط المنصب مــع مكانة المبتكِر فلــم تكن بهذا الوضوح. بالنســبة للحكومات الأربع بشــكل عام، كان اثنان من المتغيرات الخمســة القائمة على المنصب لهما دلالة إحصائيــة، واثنان آخران (كونهم مديرين عموميين أو مديرين) قريبين من مســتوى الدلالة الاحصائية. ومقارنة مع المجموعة المرجعية (منســق / رئيس الفريق)، كان معامل الانحدار يرتفع بطريقة خطية تقريباً مع التسلسل الهرمي البيروقراطي، بمعنى أن الاعتراف بمكانة المبتكِر زادت مع المنصب والأقدمية. وكان تولي منصب سياسي كذلك من المؤشرات الرئيسية في التنبؤ بمكانة المبتكِر بشكل عام، وخاصة في مدينة ميلسايد. أما أهمية المنصب كمــؤشر للتنبؤ فكان متبايناً عبر الحكومات؛ ففــي حين أن الأقدمية البيروقراطية والوظيفة

السياســية كانا عاملين مهمين في ميلســايد، لم يكن هذان العامــلان مؤثرين في كيلبورن أو ميلفيل، بينما كانت الأقدمية البيروقراطية فقط ذات أهمية في باركسايد، إذ إن دور المدير التنفيذي كان بارزاً هناك.

الخلاصة:

هدف هذا البحث إلى دراســة كيفية مســاهمة شــبكات الاتصال غير الرسمية في شرح الابتكار داخل الحكومة. وقد أظهرت النتائج بشــكل واضح أن التصور عن ماهية الابتكار، والمنصب الذي تشغله، والجهات التي يتم التواصل معها، عوامل مهمة في الاعتراف بالمبتكر. ولكن العلاقات الشــبكية هي المؤشر الأقوى للتنبؤ بأهمية مكانة المبتكِر. وبالرغم من أن مركزية الشــبكة تعتبر مرتبطة بالأقدمية والمنصب في التسلســل الهرمي، وأنه من الصعب قيــاس تأثير كلٍّ من هذين المتغيرين بشــكل منفصل؛ فإن هذه النتائج كانت متســقة مع وجهــة النظر التي ترى أن المبتكرين يحســنون العمل من خلال العلاقــات خارج الهياكل الرســمية من أجل إنجاز الأمــور. كما أن المبتكرين يحتلون مواقع محورية في الشــبكات، وهذه هي الخاصية الأكثر أهميةً في هذه الدراسة.

شــبكات الاتصال مهمة وتوضِّح أكثر مما يمكن اســتنتاجه من خلال التركيز على المنصب فقــط. وهذا يتفق مع دراســات السياســات المبنية على شــبكات الاتصــال (لاومان ونوكي Lauman and Knoke، ١٩٨٧؛ نــوكي Knoke، ١٩٩٠؛ مينــتروم وفيرجاري Mintrom and Vergari، ١٩٩٨؛ لويس Lewis، ٢٠٠٦). وبالإضافة إلى ذلك، وكما تمت الإشــارة في دراســة سابقة (كونسيدين ولويس Considene and Lewis، ٢٠٠٧)، لقد كانت شبكات المعلومات الإستراتيجية أكثر أهميةً من شبكات المشورة في تحديد مكانة المبتكِر. ويُفترض بأن إستراتيجية مركزيــة المعلومــات مهمة للاعــتراف بالمبتكر؛ لأن هــذه الجهات تقوم بالأعــمال الظاهرة والداخلية من تهيئة واعتماد الابتكارات. قد يؤدي طلب المشــورة من خلال الشبكات أيضاً إلى بداية الابتكار، ولكن هذا نشاط غير ملموس. والنتيجة الأهم هي أن الابتكار والمبتكرين يكونــون في مســاحة معينة من الفضاء المؤســسي، يتم تحديدها جزئيــاً من خلال المنصب الهيكلي ولكن بشكل أكبر من خلال مكانة المبتكر في شبكات الاتصال غير الرسمية.

وتشير النقطة الأخيرة إلى أن هذه الدراسة قد أجابت عن بعض التساؤلات حول العلاقة بين الهياكل الرسـمية وغير الرسـمية من جهة، وأهمية الثقافـات المحلية من جهة أخرى. وقد تمَّ بيان أهمية الحكومة نفسـها كمتغير. فكل حكومة لديها مجموعة من الخصائص يتم نسـجها مع هيكل الشبكة لإيضاح ما يمكن تسميته بالثقافة المحلية للابتكار، وهذا هو المقصود من أن الابتكار يحتل مساحةً مؤسسية معينة. وقد أظهرت هذه الدراسة خصائص ذات أهميـة لهذه الحكومات، وأنـه مع الأخذ بعين الاعتبـار كل العوامل الأخرى؛ فإن ما تقدمه شبكات الاتصال حول فهم الابتكار يفوق أيَّ شيء آخر في هذه الدراسة.

كما تمَّ تحقيق خطوات مهمة في استكشـاف الابتكار في القطاع عام. فالشـبكات توفِّر وسـيلة فعَّالة لوصف وفَهم الروابط بين العناصر الهيكليـة والفردية في قصة الابتكار. لقد كان تطبيق مفاهيم وأسـاليب الشبكات الاجتماعية مفيداً في هذا السياق؛ وهو ما أتاحَ لنا تقديمَ نتائج مقنعة حول أهمية الشبكات. وقد أظهرت النتائج الاختلافَ الكبير بين شبكات السياسيين وشـبكات كبار البيروقراطيين في هذه الأنظمة. وتعزِّز الدراسة فكرة أن مواقف السياسيين الهيكلية تختلف اختلافاً جوهريًّا، ويتجلى هذا فيما يتعلق بالأطُر المعيارية التي تشـكِّل أسلوبهم في التعامل مع الابتكار، وتوجِّه تقييماتهم للإجراءات الحكومية. ومما هو جدير بالذكر التأكيد على المكاسـب النظرية للنَّهج المتبع في هذه الدراسـة، فقد تمَّ إحراز تقدُّم كبير في وسائل دراسة الهياكل والعمل معاً من خلال التركيز على التفاعل بينهما.

ويُسـتنتج من ذلك أن هذه الدراسة تفتح المجالَ للمزيد من الأبحاث في ثلاثة جوانب: أولاً، من المفيد تطبيق أسـلوب الشبكات على مستويات أخرى من الحكومة حيث تم حلُّ بعض القضايا المنهجية الرئيسـية. ثانياً، بالإمكان توسـيع التحليل بعد المشورة والمعلومات الإستراتيجية ليشمل نطاقاً أكبر من الشبكات، مثل: الدعم السياسي، وتداول المعرفة. ثالثاً، تعتبر الأسـاليب التحليلية للشبكات الاجتماعية المستخدمة في هذه الدراسة تطويراً منهجياً يمكن تطبيقُه بنجاح في إجراء المزيد من الدراسات عن الابتكار داخل الحكومات.

ملاحظات:

١- قبول المتطوعين للمشـاركة في الدراسة بهذا الشكل يجعل العينة متحيزةً نحو الأشخاص الأكثر اهتماماً بهذا الموضوع، ولكن بما أن هدفنا هو فهم كيف يعمل الابتكار، فإن هذا

التحيز الطفيف لا يشكِّل تهديداً لمصداقية الدراسة، على الرغم من أنه يحدُّ من إمكانية تعميم النتائج التي توصلنا إليها للحكومات التي يقلُّ فيها الاهتمام بالابتكار.

٢- قد تم تحديد عينة الدراسة من قِبل ضابط اتصال داخلي في كل مجلس، ومن خلال قوائم الموظفين الداخليين. وتمَّ تعزيز معدلات الاستجابة من خلال الاتصال مرتين كحد أدنى بجميع المشاركين المحتملين ضمن العينة.

٣- تم اختبار قائمة عناصر الاستبانة على نطاق واسع خلال دراسة تجريبية.

٤- طُلب من المستجيبين اعتبار التواصل عن طريق الهاتف أو البريد الإلكتروني أو التواصل الشخصي، واستبعاد تعاميم البريد الإلكتروني العامة. وطُلب من المشاركين تسجيل تكرار الاتصال على مقياس من خمس درجات تتراوح بين «أبداً» (صفر) إلى «يومياً» (أربع).

٥- تمَّ إنشاء خرائط لكلٍّ من شبكات المشورة والمعلومات الإستراتيجية، ولكننا لم نقدم شبكات المشورة هنا؛ لأن شبكات المعلومات الإستراتيجية هي الأكثر أهميةً في تحديد مكانة المبتكِر (انظر كونسيدين ولويس Considine and Lewis، ٢٠٠٧).

٦- التطبيع (normalization) يجعل درجات المركزية قابلةً للمقارنة عبر شبكات ذات أحجام مختلفة (سكوت Scott، ٢٠٠٠). وهذا أمر مهم نظراً للاختلاف الكبير في حجم الشبكات عبر الحكومات المختلفة.

٧- تمَّ تضمين شبكة المعلومات الإستراتيجية فقط؛ لأنها الأفضل في تفسير التنبؤ بمكانة المبتكِر (انظر كونسيدين ولويس Considine and Lewis، ٢٠٠٧).

٨- قد أثارت الأساليب القائمة على الترشيح لتحديد الجهات الرئيسية انتقادات؛ لكونها غيرَ موضوعية إلى حد كبير، ولكن عند التعامل مع المجموعات الصغيرة والمتوسطة الحجم للذين يعملون على مقربة مع بعضهم البعض، فمن المعقول أن نتوقع أنهم سوف يكونون على دراية جيدة بسمعة بعضهم البعض فيما يخصُّ أداء العمل. ويؤيد ذلك الارتباط الوثيق بين ترشيحات «المبتكرين الرئيسيين» وبروز الأشخاص الذين تم تحديدهم كجهات مهمة في دراسات حالات الابتكار الست عشرة التي تم إجراؤها كجزء من الدراسة الكبرى.

٩- تم اســتلام ٤٦٤ ترشــيحاً من الحكومات المحلية الأربع، وكانت جميعها من السياســيين والبيروقراطيين دون أي ترشيح موجَّه إلى جهات خارجية.

١٠- تم تطبيق نماذج بشكل مكثف باستخدام متغيرات معيارية بديلة؛ لتأكيد أن هذا البعد ليس له تأثير كبير على مكانة المبتكِر.

الفصل السابع

القيم المتنافسة في إدارة المشاريع الابتكارية: دراسة حالة مشروع (راندستادريل)

هايكو فانديرفورت، جوب كوبينجان، إيرنست تين هوفلهوف، مارتين لايتين، وفيجناند فينمان

(Haiko van der Voort, Joop Koppenjan, Ernst Ten Heuvelhof, Martijn Leijten and Wijnand Veeneman)

مقدمة: مشكلة «المشاريع الابتكارية»:

يبــدو أمراً نادراً تنفيذ المشــاريع الهندســية الضخمة دون تأخير في التســليم أو تجاوز التكاليف أو المشــاكل الفنية (فليفبيرغ وآخــرون .Flyvbjerg et al، ٢٠٠٣). والأمثلة على ذلك كثيرة في جميع أنحاء العالم (على سبيل المثال: مشروع سوبرفينكس (Superphenix) الفرنسي، ومشروع ترانسرابيد (Transrapid) الألماني، ومشروع النفق بين فرنســا وبريطانيا، ومشروع المطار الدولي في دنفر، ومشروع نفق الشريان المركزي في بوسطن (ديمبسي وآخرون .Dempsey et al،١٩٩٧؛ بيل Bell، ١٩٩٨؛ ألتشولر ولوبيروف Altschuler and Luberoff، ٢٠٠٣؛ فليفبيرغ وآخرون .Flyvbjerg et al، ٢٠٠٣). والبيئات السياســية والمجتمعية لهذه المشــاريع كلها تتطلب أن يكون التســليم ســليماً وآمناً وفي الموعد المحدد وضمن الميزانية. وقــد تم وضع مجموعة متنوعة من أدوات إدارة المشــاريع لتلبية هــذه التوقعات. ومع ذلــك، فإن للمشــاريع أيضاً عناصر ابتكارية وحالات لم يواجههــا المنفذون (مثل: المديرين، والمهندســين، والمشــغلين) من قبلُ. هذه العنــاصر تتطلب مجالًا للارتجــال والتفاعل بين المنفذيــن، وهــذا عادةً غير متاح في معظم إدارة المشــاريع. فهي «مشــاريع مبتكرة»، أي مشاريع ذات محددات واضحة (الوقت والميزانية) ولكنها من دون حلول واضحة. ويواجه باســتمرار مديرو هذه المشــاريع توتراً بين طبيعة المشــاريع وطبيعة الابتكار. كيف يمكن لمديري المشاريع احترام القيم المتنافسة بين الابتكار وتلبية محددات واضحة؟

هــذا الســؤال المركزي يهمُّ المحللين الذيــن يتعين عليهم تقييم المشــاريع المبتكرة بعد انتهائها. وتهدف هذه المساهمة إلى تقديم خطوات لوضع إطار لتقييم إدارة هذه المشاريع

المبتكرة. وسيتم ذلك من خلال استكشاف التوترات بين الابتكار وإدارة «مشروع مبتكر» في هولندا، مشروع (راندستادريل). والهدف من (راندستادريل) هو تحقيق نظام نقل عام إقليمي مبتكَر في جنوب منطقة راندشتاد في هولندا، وذلك عن طريق ربط اثنتين من السكك الحديدية القديمة «الثقيلة» بين زوترمير ولاهاي وروتردام ولاهاي على التوالي، وشبكة الترام في لاهاي وشبكة المترو في روتردام. وكان الهدف من ذلك هو إنشاء نظام سكك حديدية جديدة خفيفة وعالية الجودة، وقادرة على منافسة حركة السيارات من خلال رَفْع نسبة الرحلات وتقديم مستوى عالٍ من الراحة وتوفير مواصلات عبر المدن.

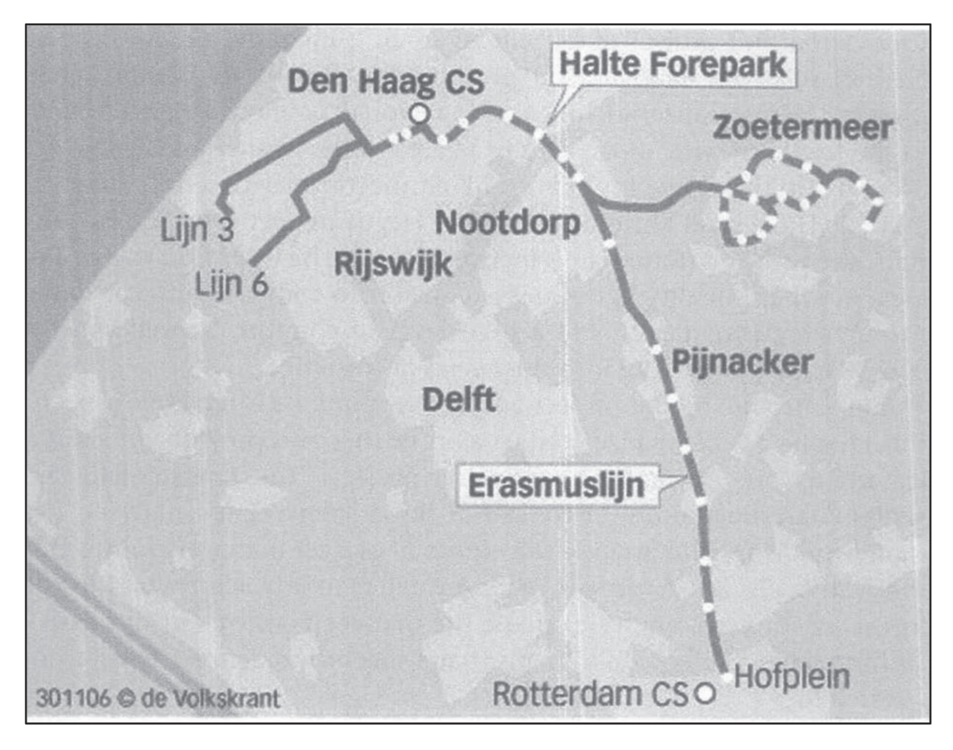
وبعد تقديم المشروع وتحديد جوانبه المبتكرة، سوف يتم تحديد الصعوبات الكامنة في مثل هذه المشاريع؛ ومن ثَمَّ تقديم إطار تحليلي لتقييم المشاريع الابتكارية. وسوف يتم استعراض (راندستادريل) كمثال لتوضيح استخدام هذا الإطار للمحللين، وذلك من خلال تحليل جهود مديري المشاريع لتشغيل هذا المشروع المبتكر. ويشير مصطلح «مدير المشروع» في هذه الدراسة لأي مسؤول لديه القدرة الرسمية أو غير الرسمية لإدارة مشروع ابتكاري؛ وهو ما يعني أنه لا يوجد جهة محددة مسبقاً للقيام بهذا الدور.

(راندستادريل) «كمشروع مبتكر»:

يشمل مشروع (راندستادريل) بناءَ وتحويل إدارة وصيانة البنية التحتية وتشغيل خدمات النقل. ويظهر في الشكل (٧-١) تخطيط خط السير، في حين يظهر في الشكل (٧-٢) تنظيم المشروع.

ويتكون المشروع من جزأين منفصلين وفق الحدود الإدارية الفاصلة بينهما. فالجزء الخاص بروتردام يقع تحت مسؤولية إدارة منطقة روتردام الحضرية، وهي هيئة تعاونية من بلديات المنطقة، وهي المسؤولة عن قطارات مترو روتردام. والجزء الخاص بلاهاي يشمل خطوط الترام التي تربط زوترمير مع لاهاي وخطوط الترام في لاهاي التي تقع تحت مسؤولية منطقة هاجلاندن الحضرية. وهناك «جزء مشترك» قصير يستخدم فيه المترو والترام نفس السكك الحديدية. وتعتبر منطقة هاجلاندن الحضرية هي المسؤولة عن «خط هوفبلين» الممتد من حدود المنطقة إلى محطة سكة حديد لاهاي المركزية، في حين أن منطقة روتردام الحضرية هي المسؤولة عن الجزء الآخر (من الحدود إلى مدينة روتردام).

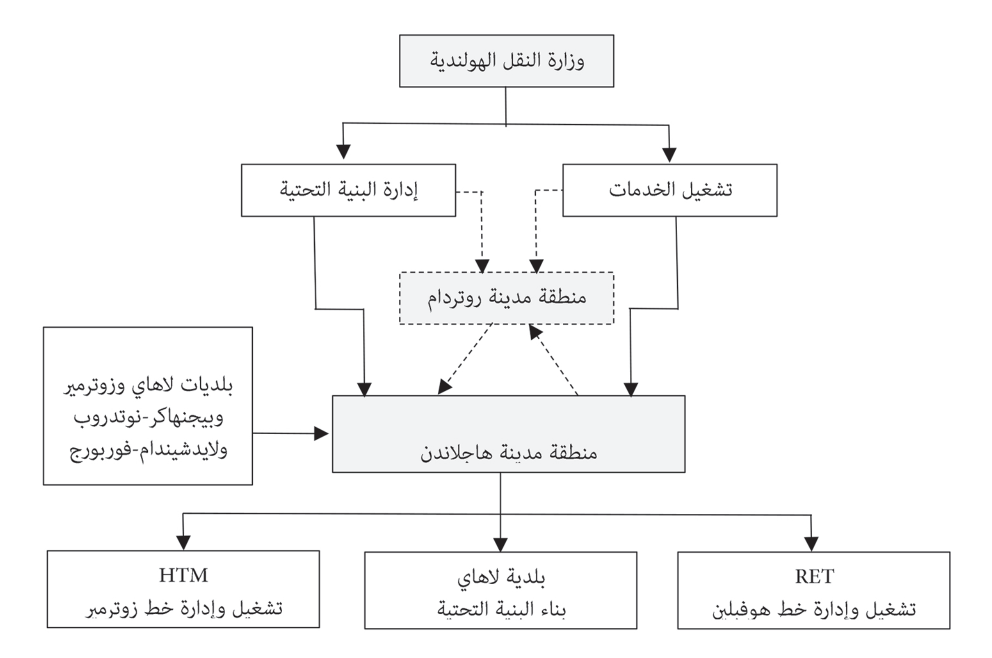
سـوف يركّـز هذا الفصل فقـط على جزء (راندسـتادريل) الخاص بجهـة لاهاي. وقد قامـت منطقة هاجلاندن الحضرية بالتعاقد مع بلدية لاهـاي لبناء البنية التحتية الخاصة بجهـة لاهاي كمشروع متكامل (تسـليم المفتـاح)، أي أن لاهاي هي المسـؤولة عن إنجاز المشروع بسـعر ثابت ضمن قيود وظيفية من هاجلاندن دون تدخل إضافي. داخل البلدية كانت منظمة مشروع (راندسـتادريل) هي المسـؤولة عن بناء البنيـة التحتية. وبالإضافة إلى ذلـك، كانت بلديات زوترمير وليدشـندام- فوربورغ وبيناكر- نوتـدورب، التي تعتمد على (راندسـتادريل) للنقل، مشاركةً من كثب في المشروع كأعضاء في جهاز (راندستادريل) الاستشـاري الإداري. فكان صاحب المحفظة في هاجلاندن ورئيس مجلس إدارة ومسـؤول بلدية لاهاي المنتخب هو الشخص نفسه. وكانت مسؤولية تشغيل وإدارة خطوط زوترمير وهوفبلين (في إقليم هاغلاندن) لدى شركات النقل في مدينتي لاهاي وروتردام.



شكل (٧-١): مسارات (راندستادريل)

ملاحظة: «خط هوفبلين» (يُسمَّى أيضاً خط إراسموس Erasmuslijn) هو الخط بين جنوب روتردام (Rotterdam) ومحطة السكك الحديدية المركزية في لاهاي («Den Haag» على هذه الخريطة)؛ «خط زوترمير» Zoetermeer هو الخط ٣ و٦/٤ الذي يربط زوترمير مع لاهاي.

المصدر: De Volkskrant, 2006.



شكل (٧-٢): تنظيم مشروع (راندستادريل) (مبسط)

الطابع المبتكر وتعدُّد طبقات مشروع (راندستادريل):

على الرغم من أن (راندستادريل) كان مزيجاً من الأنظمة القائمة ألا إنه كان مشروعاً مبتكراً من عدة نواحٍ:

- من الناحية الفنية، كان الترام والمترو والسكك الحديدية الثقيلة أنظمة معروفة، ولكن الربط بينها كان أمراً جديداً، وتترتب عليه عواقب كثيرة لا تشملها الخبرات السابقة. وقد كان هناك نوعان من المركبات يجب تشغيلهما على نظام يتألف جزئيًّا من البنية التحتية الجديدة، وجزئيًّا من البنية التحتية «للسكك الحديدية الثقيلة»، وجزئيًّا من البنية التحتية

للترام. وبالإضافة إلى ذلك اختلفت أنظمة إدارة الســلامة في مسارات السكك الحديدية، حيث إن أجزاءً منها كانت تُدار من قِبل إشــارات مرورية، في حين أن أجزاءً أخرى كانت تعتمد على رؤية السائق.

- على المستوى المؤسسي، كان تقسيم الأدوار بين الأطراف المعنية جديداً. فالحكومة المركزية أعطت اســتقلالية للمشروع. وكانت إدارة منطقــة هاجلاندن الحضرية محدودةَ الخبرة في إدارة مثل هذه المشــاريع. كما أن الحكومة المركزية قامت بتمويل بناء البنية التحتية من خلال مبلغ مقطوع (٤١٣ مليون يورو لبناء جزئية لاهاي)، وهو إجراء غير معهود في هذا السياق. وتم رصد هذا المبلغ للبلدية التي نفَّذت المشروع على مسؤوليتها الخاصة. أيضاً، هناك أمرٌ جديدٌ هو أن بلدية لاهاي كانت تبني بنية تحتية خارج حدودها البلدية. كما أنها كانت لأول مرة تُقام فيها مناقصات للحصول على امتيازات النقل لكلٍّ من مدير المشروع (هاجلاندن) وشركات النقل.
- وقد كانت المعطيات القانونية للمشروع جديدة، حيث تمَّ تطبيق لوائح السلامة للسكك الحديدية على الســكك الحديدية الثقيلة وقطار الترام وســكة حديــد المترو، ولكن ليس الســكك الحديدية الخفيفة التي تُصنَّف على أنها فئة متوســطة بين سكك الترام والسكك الحديدية الثقيلة. كما أنَّ تطبيق اللوائح القائمة للترام والمترو والسكك الحديدية الثقيلة على (راندســتادريل) غير واضح، حيث قامت وزارة النقل الهولندية بتفويض مســؤولية التنظيم لمدير المشروع (هاجلاندن)، كما أصدرت الوزارة وثيقةَ معايير (كمبادئ توجيهية للسياســات وليس قانوناً رسميًّا)، والتي تضمنت الإجراءات والأدوار لدعم إدارة السلامة. وكان (راندستادريل) أول مشروع تمَّ فيه إدارة السلامة وفقاً لهذه المعايير.

نتائج المشروع:

كما هو الحال مع العديد من المشــاريع العامة الكبــيرة والمعقدة فنيًّا، كان الهدف من هذا المشروع هو تحقيق نظام نقل جديد من شأنه تقديم خدمة كاملة و«طبيعية»، ولكن ذلك لم يحدث دون عقبات. بدأ تحقيق مشروع (راندستادريل) في عام ٢٠٠١، عندما قامت الحكومــة المركزية برَصْد نحــو مليار يورو للمشروع. وكان المتوقع أن يتم تحويل الخطوط الحالية بشــكل سريع خلال عُطلة الصيف ٢٠٠٦ (١٣ أســبوعاً). وقد كان الهدفُ الحدَّ من انقطــاع الخدمة عن الركاب؛ الأمر الذي أكَّده المســؤولون في البلديات المعنية. ومع ذلك،

ثبت أن هذه الفترة الزمنية كانت قصيرة جدًّا ولم يتم تسليم المشروع إلا بعد بضعة أشهر؛ وهو ما أدى إلى العديد من الانقطاعات في الخدمة. والأسوأ من ذلك وقوع عددٍ من حوادث الخروج عن مسار السكة بعد فترة وجيزة من كل انقطاع. وقد أصيب ١٧ شخصاً بجراح في ٢٩ نوفمبر، وبعد ذلك أغلقت مفتشية المرور الخط، ولم يتم تشغيل النظام بأكمله حتى أكتوبر ٢٠٠٧، ولم يتم تحقيق عدد الرحلات المقررة في ذلك الوقت. وفي الفترة الانتقالية، كان على الركاب استخدام وسائل نقل بديلة. وفي ٧ فبراير ٢٠٠٧، استقال عضو مجلس إدارة لاهاي المعنيّ بسبب المشاكل المتعلقة بمشروع (راندستادريل). ومع ذلك تم تسليم المشروع ضمن الميزانية على الرغم من أن التأخير أدَّى إلى مطالبات من الأطراف المتضررة التي تم إبقاؤها خارج الميزانية [1].

نحو إطار تحليلي للمشاريع المبتكرة:

تطوَّر علم إدارة المشاريع على مدى العقود القليلة الماضية بوصفه أداةً لتحقيق النظم التقنية. وبشكل متزايد أصبحت تُمنح المنظمات المؤقتة مهام مؤقتة لتحقيق نظام تقني (والذي هو موضوع اهتمامنا هنا). هناك مجموعة متزايدة من الأدوات التي تدعم إدارة المشروع، تهدف إلى التنبؤ بـ: التصميم من خلال هندسة النظام، والمهام من خلال هيكل العمل، والوقت اللازم من خلال أدوات تخطيط الشبكات، والميزانية من خلال أساليب تقدير التكاليف المختلفة (انظر على سبيل المثال، ونش Winch، ٢٠٠٢). وتستخدم إدارة المشروع أدواتٍ لضمان أن النتيجة المتوقعة هي في الواقع النتيجة الحقيقية للمشروع. وتعدُّ إدارة التغيير وإدارة المخاطر وإدارة التقدُّم أدواتٍ تُستخدم لضمان أن التنبؤ واقعي ويمكن تحقيقه. ويعني ذلك أن القيم المهيمنة في هذا المجال قابلةٌ للتحكم، وتلبي الأهداف المحددة مسبقاً (بينتو Pinto، ١٩٨٦؛ شينهار وآخرون .Shenhar et al، ٢٠٠١). وسوف يُشار إلى مدخل التنبؤ والتحكم في إدارة المشاريع «النمط الأول» في هذا الفصل.

ومع ذلك، فقد أصبح من المسلَّم به بشكل متزايد أن أدوات إدارة المشاريع التقليدية غير منسجمة مع الابتكار (باكاريني Baccarini، ١٩٩٦؛ كيغان وتيرنر Keegan and Turner، ٢٠٠٢). فكلما زاد الجانب الابتكاري في المشروع زادت العناصر التي يصعب التنبؤ بها بالنسبة لمديري المشاريع (كلاين وروزنبرغ Kline and Rosenberg، ١٩٨٦).

إنَّ التقنيــات والإجراءات التشــغيلية المعتــادة غالباً ما تكون غائبــةً في الابتكار، حيث يضطــر مديرو المشــاريع لاختراع حلــول جديدة فريدة مــن نوعها من خــلال الجَمْع بين التقنية والمعرفة والخبرة المتناثرة بين الجهات المختلفة (فون ســتام Von Stamm، ٢٠٠٣). ومثــل هــذه الحلول تظهر من خلال الممارســة في أثناء تنفيذ المشــاريع، ولكن هذا يطرح تحديــاتٍ خطــيرة إذا كان المشروع «معقداً». ويشــير هذا التعقيــد إلى وجود العديد من الأجزاء المتنوعة والمترابطة (باكاريني Baccarini، ١٩٩٦؛ بيرو Perrow، ١٩٩٩، ص ٨٥-٨٦؛ ويليامز Williams، ١٩٩٩) على المستوى الفني (المركبات، والبنية التحتية، ونظم السلامة)، وعلى المستوى المؤسسي (المديرون، والسياسيون، وشركات النقل، والمشغِّلون) وعلى المستوى القانوني (مختلف اللوائح والمعايير القانونية).

يتطلــب ظهور الحلول والأفكار الجديدة خلال المشروع المرونةَ، أي القدرة على التكيُّف مع الظروف الجديدة (فلوريســل وميلر Floricel and Miller، ٢٠٠١). إذا كانت الأجزاء متنوعةً ومترابطةً، فإن المرونةَ تستدعي الكثيرَ من التنسيق الأفقي والرأسي والتعاون والتعلُّم والثقة كبدائل للعلاقات الوظيفية المحددة مســبقاً، فضــلاً عن التخطيط الذي يميز أدوات إدارة المشــاريع التقليدية (بارلــو Barlow، ٢٠٠٠؛ كيغان وتيرنــر Keegan and Turner، ٢٠٠٢؛ بيتــش وآخرون .Pich et al، ٢٠٠٢). وبعبارة أخرى، فإنَّ القدرة على التنبؤ معرضةٌ للخطر بسبب عدم اليقين والتعقيد اللذين تتصف بهما العديدُ من المشاريع المبتكرة. وعلى هذا النحو، تصبح التنبؤات في إدارة المشاريع أقلَّ دقةً، ويصبح التركيز على تحقيق التنبؤات أقلَّ ملاءمة.

وهكذا يصبح أسلوب مشاريع «النمط الأول» ضعيفاً في المشاريع التي تتطلب الابتكار. ويؤكِّد ميلر وفلوريســل (Miller and Floricel, 2000) على الحاجة إلى «الترابط لتحقيق التماسك الداخلي» والمرونة للاستجابة للمفاجآت التي تحدث في المشاريع المعقدة، على سبيل المثال: تغير متطلبات ورغبات العملاء (تيرنر وكيغان Turnder and Keegan، ١٩٩٩؛ دفير وليشــلر Dvir and Lechler، ٢٠٠٤). وفي هــذه الحالات لا يحتاج مدير المشروع لأعضاء فريــق وشركاء ومقاولين لديهم مهام محــدودة الوصف، ولكنه يحتــاج بالأحرى لمتعاونين ملتزمين يفكرون بشكل واسع ولديهم مساحة للتحرك. فبينما تركز إدارة المشروع التقليدية

على التنبؤ والتحكم، يركز هذا الأسلوب على الاستعداد والتكيُّف مع المتغيرات. هذا البديل الذي سوف نُسميه أسلوبَ «النمط الثاني» في إدارة المشاريع، ينطوي على التحوُّل نحو أشكال الإدارة والعقود والتعاون التي تركِّز أكثرَ على المرونة والتعلُّم والثقة (وتشبه مفهوم «الترابط» المستمد من ميلر وفلوريسل). يتم هنا الاستفادة من مجالات المعرفة خارج عالم إدارة المشاريع التقليدية (مثل، الأدبيات المتعلقة بالابتكار والشبكات)؛ وذلك لاقتراح عدة مداخل، كلها تؤكِّد على التنسيق الأفقي بدلاً من التسلسل الهرمي العمودي والتعلم التقليدي. ومن الأمثلة على هذه الاقتراحات: التخطيط التكيُّفي، والهندسة المتزامنة، وإدارة العمليات (ديمبسي وآخرون Dempsey et al.، ١٩٩٧؛ دي بروين وآخرون De Bruijn et al.، ٢٠٠٢؛ كوبنجان وكليين Koppenjan and Klijn، ٢٠٠٤؛ لوريرو وكوران Loureiro and Curran، ٢٠٠٧).

ويحتاج فريق المشروع في أسلوب « النمط الثاني» إلى التحضير للمفاجآت من خلال إلزام جميع المعنيين بالتعامل والتكيف مع هذه المفاجآت، وقد يكون جزءًا من هذا الاستعداد تحديدُ المصطلحات المرجعية (انظر موريس وهوف Morris and Hough، ١٩٨٧، ص ٢١٨). وأثناء عملية التصميم وحتى البناء، سوف تكون هناك دروسٌ مستفادة من قِبل العميل حول ما يريده، ومن قِبل المقاولين والمهندسين حول ما يمكن تحقيقه بكفاءة. يتطلب التعلم مساحةً فيما يخصُّ الموارد والوقت والميزانية، وإتاحة المجال للتجارب وكشف الأخطاء وتصحيحها وتبادل الخبرات. إنَّ العمل في مثل هذه البيئة المبنية على التعلُّم والمرونة يتطلب استخدامَ العقود المناسبة التي توجِّه المقاولين للتركيز على تحقيق وظيفة محددة بدلاً من نظام محدد. وعلاوة على ذلك، فإن إدارة المشروع في حاجة إلى بيئة تفاوضية تتمتع بالثقة، ويأخذ بقراراتها المسؤولون والسياسيون وأصحاب المصلحة. ويوضِّح الجدول (٧-١) الاختلافات بين المدخلَيْنِ في إدارة المشاريع.

ومن أجل السماح بوجود سيطرة كافية، فإن النمط الأول (التنبؤ والتحكم) يتطلب مصطلحاتٍ مرجعية مفصلة ووصفاً محدداً لمهام المقاولين، في حين يتطلب النمط الثاني مصطلحات مرجعية تركِّز بشكل أكبر على الجانب الوظيفي، وأن يكون وصفُ المهام على نطاق أوسع.

جدول (٧-١)

نهجان متنافسان لإدارة المشاريع الابتكارية

	(النمط الأول) التنبؤ والتحكم	**(النمط الثاني) الاستعداد والتكيف**
القيم الرئيسية	التحكُّم، تحقيق أهداف مسبقة	المرونة، التعلُّم، الثقة
المصطلحات المرجعية (ToR)	مخطط (blueprint)	وظيفي (functional)
وصف المهام	محدود لتعزيز التحكُّم	واسع لتعزيز التعاون
العقود	تنفيذ المهام	تحقيق الوظائف (functional execution)
التغيير	الحد من التغيير قدر الإمكان	دعم التغيير وفق الاحتياج
الاتجاه الإداري	عمودي (هرمي)	أفقي
تبادل المعلومات	محدود	مفتوح
أسلوب التعامل (interface management)	مهمة إدارة مشروع	مهمة مشتركة
المعايير	صارمة ومحددة مسبقاً	واسعة وناشئة

إن الوصف الواسع للمهمة في النمط الثاني لا يركز على المقاول. ومن أجل إضافة التركيز، فإن هذه الأنواع من المشاريع تتطلب حوافز قوية مرتبطة بالنظام والمخرجات. إن أجور المقاولين يتم رفعها لتحقيق وظائف النظام ككل، وليس للقيام بمهامهم المحدودة. وينعكس ذلك في طريقة صياغة العقد لما هو مطلوب من المقاول: تنفيذ المهمة (النمط الأول)، أو تحقيق وظيفة النظام (النمط الثاني).

إنَّ كلَّ تغيير يزيد من ضبابية العلاقة بين المخطَّط له الأصلي في المصطلحات المرجعية وواقع تحقيق الأهداف؛ الأمر الذي يعيق السيطرة. ولذلك في مدخل النمط الأول يعتبر التغيير مخاطرةً، والسيطرة الصارمة على التغيير مطلوبة. أما في مدخل النمط الثاني، فإن التغيير مسألة بدهية، ودعم التغيير مطلوب. وينطبق الشيء نفسه على المعايير، مثل المعايير الخاصة بنظام السلامة، فمعايير السلامة في النمط الأول تشبه متطلبات وثيقة المصطلحات المرجعية بأنها محددة مسبقاً بناءً على البحوث والتحكم، في حين أن معايير السلامة في النمط الثاني هي نتيجة عملية تعلُّم ناشئة يمكن أن تستمر إلى عمق فترة تشغيل المشروع.

في النمط الأول، يُحــدِّد العميل احتياجاته في وثيقة المصطلحات المرجعية، ويتم توجيه العمــل هرمياً في هذا الاتجاه؛ في حين أن في النمط الثاني يعمل العميل والمتعاقدون معاً في رحلة اكتشــاف مشــتركة لتحديد ما هو مطلوب وما هو ممكن، كما هو الحال في الشبكات الأفقية (كوبنجان وكيجن Koppenjan and KIijn، ٢٠٠٤). وهذا يتطلب تبادلَ المعلومات بشــكل مكثف ومفتوح بين العميل والمقاولــين، على العكس من النمط الأول حيث يُكتفى بالتقارير المرحلية المحدودة.

وفي النمــط الأول، ينبغي أن تحتوي وثيقة المصطلحات المرجعية على المعايير لأســاليب التعامــل بين النظم الفرعية المختلفة، في حين يتوجب عــلى المقاولين في النمط الثاني تقييم أســاليب التعامل باســتمرار؛ فطبيعة تطوير الأنظمة المبتكرة والمرنــة تتعارض مع المعايير المسبقة.

وقــد تمَّ وصف كلا المدخلينِ هنا بشيء من المبالغة؛ مــما يعني أنه من الصعب العثور عليهما في حالات الهندســة الواقعية. فالتطبيقُ المطلق للنمط الأول يتناســب مع المشاريع الروتينية والبســيطة نســبيًّا، في حين يتناســب التطبيــق المطلق للنمط الثــاني مع البيئات المضطربــة للغاية، وعندما يكون التكيُّف مع الاضطراب والوصول إلى الحل أكثر أهميةً من الالتــزام بالوقت والميزانية (انظر على ســبيل المثال: بيرنز وســتوكر Burns and Stalker، ١٩٩٦، ص ٩٦-٩٨؛ غالبريــث Galbraith، ٢٠٠٤، ص ٢٠٦). والمشــاريع المبتكــرة الواقعية غالبــاً ما تكون مزيجاً بين المدخلين. أما التعقيد الــذي يمثِّل العلاقات المختلفة بين الأجزاء فيعني أنَّ هناك عدداً ضخماً من التوليفات المحتملة بين النمطين.

العقل والقيمة المقابلة:

لقد تمَّ الانتهاء إلى أن المدخل الواحد ســوف يفشــل كإطار تحليلي للمشاريع المبتكرة. ولتقديــر الجهــود المبذولة لإدارة المشــاريع المبتكرة في الإطار التحليــلي، هناك حاجة لكلا المدخلــين في بعض النواحــي. وبإيجاز، فقد تمت صياغة أربعة افتراضات تمَّ على أساســها نقطة الانطلاق المعيارية لتحليل مشروع (راندستادريل):

١- المشــاريع المبتكــرة تخضــع لقيم متنافســة يمكن اســتخلاصها من خصائــص المشروع والخصائص المبتكرة. وكما ذكرنا، فالقيم المتنافسة المحتملة هي التحكم والمرونة.

٢- تستدعي هذه القيم المتنافسة اتباع مداخل معينة لإدارة المشاريع المبتكرة، هي: النمط الأول والنمط الثاني. وعلى سبيل المثال، يتيح النمط الأول التحكم، في حين يتيح النمط الثاني مزيداً من المرونة.

٣- واقع إدارة المشاريع المبتكرة هو دائماً العثور على المزيج المناسب بين النمطين. وبما أنَّ المشاريع المبتكرة تتضمن خصائصَ المشروع التي تتطلب التحكمَ وكذلك خصائص ابتكارية تتطلب المرونة، فلا بد لإدارة المشاريع المبتكرة من إيجاد التوازن بين النمطين.

٤- نظراً لحدوث الابتكار في جميع مراحل المشروع، فلا بد من إتاحة المجال لاتخاذ قرارات إدارة المشروع بشكل مستمر، من مراحل التصميم إلى التشغيل. فخصائص المشروع تتطلب تعريفاتٍ مسبقةً (مثل، تعريفات المشروع وتصميمه)، في حين أن الخصائص المبتكرة تتطلب الانفتاح على الأفكار والحلول الجديدة أثناء التنفيذ. وفي نهاية المطاف قد تكون مثل هذه القرارات ذاتَ أهمية بالغة.

هذه الافتراضات تعني ضمنياً أن اعتماد نمط واحد من إدارة المشاريع فيه مخاطرة من حيث عدم تقدير القيمة المضافة في النمط الآخر؛ ولذلك فإن مفهوم «العقل» هو بمثابة نقطة انطلاق معيارية لتحليل مشروع (راندستادريل). و«العقل» هنا يشير إلى أن يكون المسؤولون على بينة من القيمة المقابلة عندما تتفق القرارات الإدارية الحاسمة مع أحد الطرفين دون الآخر. استخدام «العقل» كقاعدة يكشف قدرة صنَّاع القرار ومديري المشاريع على ضبط المشروع كرد فعل على مدخل معين، ومن ثَمَّ تحديد مواطن الضعف وإدخال ترتيبات مضادة من المدخل المنافِس. هذا التفكير المعياري يسمح لنا بالتعمُّق في العمليات المستمرة في إدارة المشاريع المبتكرة من مرحلة التهيئة إلى الانتهاء.

إدارة المشاريع المبتكرة في (راندستادريل):

لقد تبين الآنَ أن الوصف الأفضل لإدارة المشاريع المبتكرة هو أنها خليطٌ لمدخلين. وقد ذكرنا أن صانعي القرار ومديري المشاريع يقومون بضبط المشاريع استجابة لمدخل «معين». ويصف هذا القسم قرارات بالغة الأهمية تمَّ اتخاذُها في سياق تطوير مشروع (راندستادريل) على ثلاثة محاور: تعريف المشروع، والحوكمة، وأنظمة السلامة. ويتم تعريف هذه

المحاور والخيارات بشكل عام لتغطية غالبية القضايا. وسوف يساعد ذلك على تحقيق الهدف الرئيس في استكشاف التوتر بين الابتكار وإدارة المشاريع.

وسوف يتم تغطية النقاط التالية لكل محور:

- ما الخيار المميز في تصميم المشروع الذي حدَّد أسلوب إدارة مشروع (راندستادريل) خلال فترة تشغيل المشروع؟
- ماذا يعني الاختيار؟ وكيف يمكن توصيف المشروع (النمط الأول) أو الابتكاري (النمط الثاني)؟
- إلى أي مدى حاول الأطراف تعويض الانحياز المحتمل لأحد النمطين خلال المشروع؟ وكيف؟
- إلى أي مدى نجح الأطراف في القيام بذلك؟ وما العوامل التي لعبت دوراً في ذلك؟

١- تعريف المشروع: البدء بمصطلحات مرجعية عامة:

امتد الإعداد لمشروع (راندستادريل) على مدى فترة طويلة جدًّا من الوقت. عندما بدأ المشروع في نهاية المطاف كان هناك شعورٌ قويٌّ لدى المسؤولين المحليين بضرورة التحرُّك السريع. وكان هناك زخمٌ في الوزارة، ومن أجل استغلال هذا الحراك كان ينبغي تحويله إلى مشروع رسمي بسرعة، وكان ذلك يتطلب مصطلحاتٍ مرجعيةً.

وفي هذا السياق، كان وصفُ عناصر وثيقة المصطلحات المرجعية واسعاً ويركز على الجوانب الوظيفية. لقد كان ذلك مناسباً لإضفاء الطابع الرسمي على المشروع بشكل سريع، حيث كان بالإمكان ترجمة الرغبات بسرعة إلى متطلبات وظيفية. لقد كان ذلك يتطابق مع مدخل النمط الثاني في إدارة المشاريع، وكان ملائماً لأنَّ المشروع يحتوي على العديد من العناصر الفنية غير المؤكدة. لقد أعطت وثيقة المصطلحات المرجعية المجالَ لعمال المشروع ومقاولي البناء والموردين للتعلُّم وحلّ المشاكل المحيطة بهذه العناصر. وقد أتاحَ الأسلوب الوظيفي لصياغة وثيقة المصطلحات المرجعية هذه المساحة، وحدَّد في الوقت نفسه الشروطَ المُسبَقة للعميل. وفي مثل هذه الحالات، يجب على العميل والمقاول العمل معاً على تحديد المتطلبات والتقنية اللازمة بعد توقيع العقد.

مراعـاة القيمـة المقابلة: تكامل النظام من خلال سـيطرة أقوى على واجهات التعامل:

عناصر وثيقة المصطلحات المرجعية وخاصــة المتعلقة بتحقيق التقنية، هي أيضاً مهمة لتحقيق تكامل النظام، حيث يجب تنســيق العربات والسكك وأعمال البناء ونظام السلامة والتشغيل بشكل صحيح، للوصول إلى نظام يعمل بشكل جيد. وثائق المصطلحات المرجعية الواسعة النطاق لا تُحدِّد واجهات التعامل بشكل محدود، ولكن لا بد من بعض التعريفات المُسبَقة؛ لأنَّ النظم الفرعية المختلفة لن تتسق تلقائيًّا مع بعضها البعض؛ ولذلك يُفضل ترْكُ التعريفـات والتحكُّم في واجهات التعامل لوقت لاحــق في المشروع، كما هو المعمول به في النمط الأول. وعلى سـبيل المثال، الطرف الذي يتصف بالتكامل القوي، ويحمل مسـؤولية إدارة واجهــة التعامــل، ولديه القدرة على التوجيه العمودي (في التسلســل الهرمي)؛ يمكن أن يقــوم بذلــك في مرحلة التنفيــذ. وإذا لم يكن تكامل النُّظم مضمونــاً في مرحلة مبكرة، فبالإمكان تنظيم فترة الاختبار والتجربة بشكل صارم، وهذا يعتبر تصحيحاً من النمط الأول في المرحلة النهائية من المشروع.

ضمان تكامل النظام في (راندستادريل):

تمَّ تنشيط نظام التكامل في مشروع (راندستادريل) كالتالي:

١- الشكل الأول هو إنشاء نظام تكاملي قوي، وذلك تمشياً مع مدخل النمط الأول من إدارة واجهات التعامل الهرمية. وقد تمَّ تكليف شركة إتش تي إم (الناقل) بهذا الدور للمنطقة داخل المدينة، بما في ذلك المســؤولية عن المركبات والبنية التحتية والتشــغيل والصيانة. ولكــن هذه الحالة لم تنشــأ إلا في مرحلة لاحقــة (٢٠٠٥)؛ لأن شركة إتش تي إم لم تكن متأكدة من موقفها كناقل حتى أواســط عام ٢٠٠٥ نتيجة مناقصة جوانب نقل مشروع (راندستادريل) في تلك السنة.

كان التكامل التنظيمي أقلَّ خارج بلدية لاهاي. كانت منظمة مشروع (راندســتادريل) مســؤولة عن البنية التحتية، وشركة إتش تي إم عن العربات والتشغيل والإدارة. في البداية، لم يكن من الواضح مَن هو المسؤول عن تكامل النظام. وكانت الفكرة الأولية هي أن تكون

منظمة مشروع (راندســتادريل) هي المســؤولة، ولكن هاجلاندن كانت مسؤولة عن إدارة وثيقــة المصطلحات المرجعية. وقد أدَّت هذه الضبابية في تقســيم المســؤوليات إلى إعاقة تكامل النُّظم. وكانت إحدى النتائج، على ســبيل المثال، أن شراء محركات تبديل ســكك في منطقة التجمع غير مناسبة وغير معروفة لدى الناقلين والمديرين.

٢- والشــكل الثاني هو الســماح لوثيقة المصطلحات المرجعية أن تلعــب دورَ التكامل بعد مرحلة التصميم. وقد تمَّ ذلك عن طريق تثبيت «لوحة تحكم الإنشــاء»، لإدارة وثيقة المصطلحــات المرجعية وَفْقَ النمط الأول لإدارة التغيير (انظر الجدول ٧-١). ومع ذلك، فإن لوحة تحكم الإنشــاء لم تُطلق إلا في مرحلة لاحقــة، وهو ما أدَّى إلى عدم الاعتراف بســلطتها بشــكل كافٍ أثناء المشروع، وهذا هو الســبب في أنَّ القرارات التي اتخذتها منظمة مشروع (راندستادريل) وكذلك المسؤولون لم تخضع للاختبار الكافي لمعرفة آثارها على الأجزاء الأخرى من النظام.

٣- عــدم وجود تكامل قوي للنظام أدَّى إلى ضغوط في مرحلة التحويل والاختبار والتجربة، وهــذه هي الفترة الأخيرة حيث يمكن تعزيز التحكم في واجهات التعامل. وخلال هذه الفترة تتلاقى جميع أنشطة البناء ويتم اختبارها لأول مرة بشكل متكامل، ولكن تخلُّف نظام التكامل تســبَّب في الكثير من الأعمال في مرحلة التجربة. كما أن السلطات أبقت ضغط الوقت مرتفعاً. وربما كانت هذه الفترة التي تســبَّب فيها عمال البناء في تعطيل أحد محركات تبديل الســكك دون ملاحظة ذلك؛ الأمــر الذي نتجت عنه حادثة خروج القطار عن مســاره وإصابة الركاب بجروح في فوريبارك. وتحت هذه الضغوط الزمنية الهائلة وضعت هاجلاندن معايير ركيكة نســبيًّا لفــترة التجربة والفحص في عام ٢٠٠٦. وهــذا الضغط تســبَّب أيضاً في التأثير عــلى الطريقة التي تمَّ بهــا التعامل مع المعايير. فوفقــاً للمعيــار، لم تنخفض خدمة القطارات عن المســتوى المنصــوص عليه لمدة ثلاثة أيام بالضبط، ولكن في الأيام الســابقة واللاحقة كانت الانقطاعات فوق هذا المســتوى. وهكذا، تم تفسير المعيار بالشكل الصحيح رسمياً، ولكن في الواقع كان هناك إشكالية في الأداء. ونتيجة لذلك، تمَّ اتخاذ خطوات لتكامل النظام بعد مرحلة التصميم ولا ســيما على المســتوى التشــغيلي، كتصحيح لمدخل النمط الثاني الذي تــمَّ اختياره، والذي كان يعمل بوثيقة مصطلحات مرجعية واســعة النطاق. ومع ذلك، ثبت أن هذه الخطوات

غـير كافية لتصحيـح آثار النمط الثاني. وكان من الصعب عـلى مديري واجهة التعامل كسـب السـلطة الكافية في المشروع، وأدَّى ذلك إلى حلول دون المسـتوى المأمول (على سـبيل المثال، شراء محركات تبديل سـكك غير مألوفة)، وعدم توافق المعايير بين أجزاء البنية التحتية (على سـبيل المثال، واجهـة التعامل بين أنظمة التحكُّم بمحركات التبديل ونظـم مراقبة حركة المرور) وبين المواد والبنيـة التحتية (مثل، عدم توافق العربات مع السـكك). وأخـيراً، عدم وجود تكامـل في النظام وضَع الكثير مـن الضغط على مرحلة التحويـل والاختبـار والتجربة، فلم يكن الوقـت كافياً لتجربة الحلـول الفنية المبتكرة والكشف عن الأخطاء ومعالجتها.

٢- الحوكمة: البُعد التجاري وتبعثُر العلاقات في المشروع:

في عام ٢٠٠١، تمَّ اعتماد التمويل من قِبل الحكومة المركزية، وتمَّ تصميم (راندستادريل) كمشروع. وتطورت العلاقات التقليدية بين إدارة المشروع والجهات المنفذة، فكان التسلسل الهرمي من النمط الأول مسـيطراً على الميزانية والمـدة الزمنية للمشروع. وتمَّ التعاقد مع بلدية لاهاي بطريقة «تسـليم المفتاح»، حيث إنها كانت مسؤولة عن المخاطر المالية لبناء البنية التحتية في البلدية، وقد خلَق ذلك حافزاً قوياً للتقدُّم السريع وتوجيه المشروع بشكل صارم وَفق الحدودِ المالية. وتمَّ تعزيز هذا الحافز من خلال قيام الحكومة المركزية بتمويل مقطوع، وتقسيم الدفعات على مراحل متفق عليها من قِبل وزارة المواصلات.

مراعاة القيمة المقابلة: إيجاد ترتيبات التعاون الأفقي:

المخاطـرة في مثل هذا التسـويق التجاري وتبعثُر العلاقات هـو أن القيمَ «المهمة» مثل الوقت والمال يتم المبالغة فيها مقابل القيم الأخرى، مثل: النطاق، والجودة، والسلامة. وهذا أمر خطير في المشـاريع الابتكارية على وجه الخصوص؛ لأنَّ اسـتنباط أو تطوير أو محاولة إيجاد حلول جديدة يتطلب مسـاحةً فيـما يتعلق بالوقت والميزانيـة. وعلاوة على ذلك، فالجانب التجاري قد يعيق التعاون الأفقي والمشـاركة المرغوب فيها في الابتكار. والسـؤال إذاً هو، كيف يمكننا إضفاء الطابع المؤسـسي على هذه المشاركة في المشروع؟ وكيف نحمي القيم غير الملموسة؟

ترتيبات التعاون الأفقي في (راندستادريل):

جرت محاولات في (راندستادريل) لتخفيف التركيز على جانب إدارة المشروع عن طريق مساندة البعد التجاري وتفكُّك العلاقات بعددٍ من الترتيبات التعاونية:

١- كان أهم هذه الترتيبات تكوين الهيئة الاستشارية الإدارية في (راندستادريل). وكانت الهيئة بمثابة حقل تجربة لمالك محفظة النقل في هاغلاندن، الذي كان أيضاً عضواً في بلدية لاهاي. وعلى أرض الواقع كان التوافق الإداري يحدث في الهيئة؛ وهو ما أعطى حاملَ المحفظة دعماً لقراراته.

٢- الدور المزدوج لحامل محفظة النقل في هاجلاندن (كمدير مشروع) وعضو بلدية لاهاي (كمقاول) هو في حد ذاته ترتيب أفقي. هذا الدور المزدوج وفَّر التزاماً مضاعفاً من قِبل الشخص نفسه.

٣- قدَّمت الهيئة الاستشارية الثلاثية التنسيقَ على مستوى الخدمة المدنية بين بلديتَي لاهاي وهاجلاندن والناقل (إتش تي إم). وفي فريق إدارة المشروع قامت منظمات مشروع لاهاي وروتردام بتنسيق أنشطتهما فيما بينهما. وكان فريق إدارة المشتريات مشغولاً بتنسيق جهود الناقلين إتش تي إم وآر إي تي، وأصبحوا مسؤولين عن النقل وإدارة البنية التحتية. ونظراً لعدم تأكيد دور إتش تي إم كناقل حتى عام ٢٠٠٥، لم تقم هذه الشركة بمشاركة خبرتها ورغباتها فيما يتعلق بالمشروع إلا في مرحلة لاحقة، ولم يكن ذلك متناسباً مع مدخل النمط الثاني.

وقد مكَّنت الترتيبات الأفقية من تحقيق بعضِ الأهداف البعيدة المدى في مرحلة متأخرة من تنفيذ المشروع. وتضمنت هذه القرارات تجهيز (راندستادريل) بنظام السلامة (نوفمبر ٢٠٠٣)، وقرار عدم تكييف محركات التبديل في مدينة لاهاي ولكن تغييرها في المنطقة الخارجية (يونيو ٢٠٠٤)، وقرار تغيير معيار الفولت في السلك العلوي (ديسمبر ٢٠٠٤)، وقرار استبدال جميع المسارات على خط زوترمير (أغسطس ٢٠٠٥). ومن منظور إدارة المشاريع (النمط الأول)، كان ينبغي رَفْضُ هذه التغييرات المتأخرة. ومن ناحية أخرى، فإن الاستجابة لتغيير الآراء والظروف الجديدة يتناسب بشكل كبير مع نهج النمط الثاني.

وفي مشروع (راندســتادريل) تمَّ اتخاذُ القرار لتُنفَّذ هذه التدخلات رغم تأخُّرها، وكان ذلك ممكناً من خلال المشــاورات في دوائر التعاون وصُنع القرار في الهيئة الاستشــارية الإدارية، حيث تمت الموافقة على هذه المقترحات.

وكان من المعقول أن ترفض بلدية لاهاي هذه المقترحات المتأخرة للتغيير، بما أنها كانت ســتتحمل المخاطر المالية. ويمكن تفســير عدم الرفــض بأن عضو بلدية لاهــاي كان أيضاً صاحب محفظة المشروع، وبالتالي كان عليه دائما موازنة ولائه لجهات مختلفة في أفعاله.

ومــع ذلــك، في النهاية لم يكن هناك أي توازن بين إدارة المــشروع والابتكار فيما يتعلق بعواقب هذه القرارات. ويمكن القول إنه على المستوى الإداري، كان التعويض عن الجانب التجاري وتفكُّك العلاقات حســب ترتيبات النمط الثاني مبالغــاً فيه. ويبدو أنهم انقطعوا عن المستويات الإدارية الدنيا، فقد قاموا بتيسير التغييرات، ولكن التغيرات في النطاق كانت متأخرة وجذرية، وتســببت بدرجة كبيرة في تعقيد المشروع. وقد شعرت المستويات الدنيا مــن إدارة المشروع بعواقب هذه التغييرات أكثر من غيرها. وفي هذه المســتويات الإدارية ظهرت مشــاكل تكامل النظام، كما وضَّحنا ســابقاً. وبدون مســاعدة مصطلحات مرجعية محــددة للغاية (انظــر أعلاه)، كان لديهــم صعوبة في تطبيق هذه التغيــيرات ودمجها في النظــام. لقــد كانوا مضطرين لتحقيق معظم هذه الأنشــطة الجذرية خلال فترة التجربة، والتي كانت فترةَ انشغال وضيق في الوقت. وعلى الرغم من التحذيرات من الجهات المعنية بالمشروع، قررت الهيئة الاستشــارية الإدارية في (راندســتادريل) عــدم تمديد فترة التجربة بشكل كبير. وما يُبيِّن انقطاع المديرين عن «ميدان العمل»، هو أنه لم يكن هناك سوى قدر ضئيل من التســامح مع التمديد في الهيئة؛ ويرجع ذلك إلى حقيقة أن بعض أعضاء مجالس البلديات لم يكن لديهم وســيلة نقل قطار بديلة خلال مرحلة تحويل (راندستادريل)، وكان ذلك سبباً رئيساً للتوتُّر وعدم القدرة على إدارة فترة التجربة.

٣- تعليمات السلامة: المدخل القائم على العمليات:

تقليديًّا، يتبع ضمان الســلامة في المشــاريع الكبيرة مدخل النمط الأول، حيث يتم وضع المعايــير، ويتم التحقُّق من امتثال النظــام لهذه المعايير، ولكن هذا المدخل تعثَّر في مشروع

(راندســتادريل) بســبب غياب معايير موضوعية. وعلى الرغم من أنه تمَّ إدراج المعايير في المصطلحات المرجعية، فإنَّ العديدَ منها لم يســتند بشــكل واضــح إلى المعرفة ذات العلاقة بالسكك الحديدية الخفيفة، بل إلى الخبرات ذات العلاقة بالمترو أو الترام. وبمبادة من وزارة النقل عملت هاجلاندن ومفتشــية المرور معاً لوضع إطار تنظيمي مؤسسي جديد، وقامت الوزارة بإدراج هذا الإطار في «وثيقة معايير السلامة في مشاريع السكك الحديدية الخفيفة» التــي تتضمن الإجراءات والأدوار. وتفوِّض الوثيقة المســؤولية للتنظيم: مدير المشروع (في هذه الحالة، هاجلاندن) يقوم بتحديد المعايير الموضوعية والتثبت من مطابقتها.

وبالإضافــة إلى ذلك، فإن مدير المشروع يتعاقد مع مقيِّم للســلامة مســتقل للتأكُّد من وجــود «الأدلة» وأنهــا تفي بالمطلــوب. ويوافق المنظم عــلى المعايير، ويوفِّــر المزيدَ من التنظيمات. وتتضمن وثيقة المعايير أيضاً إجراء تسليم وثائق السلامة. والوثيقة لا تتضمن معايير جوهرية. وهذا المدخل القائم على العمليات يعطي الأطراف المعنية مســاحةً كبيرة لتحقيق نظام الســلامة؛ ولذلك فهو يتناســب تماماً مع مدخل النمط الثاني الذي يتسق مع الطابع الابتكاري في المشروع (انظر الجدول ٧-١).

التفكير في مراعاة القيمة المقابلة: تدوين واستيعاب المعايير:

إنَّ عدم وجود معايير فنية للســكك الحديدية الخفيفة يجعل تطوير المعرفة أمراً مهماً. فتبــادل المعرفة المكثف بين الخبراء مــن أطراف مختلفة داخل المشروع وخارجه يعدُّ شرطاً لهذا التطوير المعرفي. وهذا التفاعل ينبغي أن يؤدي إلى التدوين والاســتيعاب تدريجيًّا؛ إذ إن التعلُّم عن الســلامة يؤدي إلى معايير جوهرية يتم اســتيعابها داخليًّا من قِبل المشاركين في المشروع، ومن خلال هذه المعايير يتم اختبار العمليات والنظام؛ وهذا يضمن الســلامة، ويجمع بين مدخل النمط الثاني (التفاعل والتعلُّم) والنمط الأول (تعريف المعايير، وإن كان متأخراً). ولذلك فإن طريقة العمل الإجرائية، كما اســتُخدمت في (راندستادريل)، لن تنجح إلا إذا تمَّ تطبيق عمليات تطوير المعارف وتدوينها واستيعابها بشكل سليم.

ضمان تطوير المعرفة وتدوينها واستيعابها في (راندستادريل):

تم تدوين واستيعاب معايير السلامة في (راندستادريل) كما يلي:

١- «مديرو السلامة» - واحد في الجزء الخاص بروتردام وثلاثة في هاجلاندن - قاموا بالتنسيق لتطبيق معايير السلامة والأدلة على سلامتها. وامتثالاً لإجراءات وثيقة المعايير، فقد قاموا بجَمْع معلومات عن المعايير والأدلة من جميع مزودي المشروع: هاجلاندن، منظمة مشروع (راندستادريل)، شركات إتش تي إم وآر إي تي، ومصنعي المواد، وغيرهم. وقد مكَّن ذلك لإدارة السلامة ترتيباً تنسيقياً أفقياً واضحاً، وطريقة عملية للتعرُّف على قضايا السلامة.

٢- كانت منظمة السلامة في (راندستادريل) منفتحةً بشكل خاص على المنظمات الخارجية الموثوق فيها. وتم التعاقد على تطوير العديد من المعايير مع جهات خارجية، وهذا اعتراف بالمعرفة الفنية من خارج المنظمة. وبالإضافة إلى ذلك، تحت استشارة مفتشية النقل (المنظم) ولويدز ريجيستر (المدقق) حول المعايير والأدلة بشكل منتظم.

لقد نجحت (راندستادريل) في تطوير مدخل للسلامة قادر على إثبات مكانته داخل تنظيم المشروع. من ناحية أخرى، أشارت الانقطاعات في الخدمة وحوادث الخروج عن المسار التي حدثت بعد فترة وجيزة من تشغيل النظام إلى أن محاولات الجَمْع بين مدخلي النمط الثاني والنمط الأول في إدارة المشاريع غير كافية. والملاحظات التالية تكشف عن بعض المشكلات في الدمج بين المدخلين.

١- نظراً للطابع المبتكر للسكك الحديدية الخفيفة وغياب معايير السلامة المناسبة، كان من الصعب في بعض الأحيان، وعند اتخاذ قرارات مهمة، معرفة صلة هذه القرارات بالسلامة ووضع معايير السلامة المناسبة. وكانت هذه مهمة إدارة سلامة هاجلاندن، وكان ذلك يعتمد على التزام الأطراف الأخرى للكشف عن القضايا ذات الصلة بالسلامة والإبلاغ عنها لإدارة السلامة. وهذا يتطلب استيعاب المسائل المتعلقة بالسلامة لدى هذه الأطراف، ولكن ثبُت أن هذه مسألة غير واضحة، إذ إن إدارة السلامة لم تكن على دراية ببعض القرارات المهمة المتعلقة بالسلامة التي تمَّ اتخاذُها خارج هاغلاندن. وعلى سبيل المثال، قررت منظمة المشروع استخدام نوع خاص من محركات تبديل المسار

في القسم المستخدم من قِبل كلٍّ من المترو والترام. وقد امتثلت المحركات تماماً للمعايير العامــة في المصطلحــات المرجعية والمعايير الإجرائية في وثيقــة المعايير. ومع ذلك، فإن المشــاكل في واجهة التعامل بين محركات التبديل ونظام السلامة ظهرت في وقت لاحق؛ وهو ما أدى إلى العديد من الانقطاعات في العمليات، ولعب دوراً في انحراف القطار عن المســار في فوريبارك. ولكن لم يُنظر لهذه المحركات أبداً كمشــكلة سلامة خلال مرحلة التحقيق، ولم يكن لدى مدير الســلامة فرصة أثناء فترة التجربة لتحليل مخاطر السلامة ووضع معايير سلامة إضافية.

٢- كانت أدوار الأفراد المســؤولين عن الســلامة جديدة، ولمَّا تتوفر بعدُ نماذج يُحتذى بها في هذا الجانب. فقد كانت الأطراف تقوم في الغالب بتفســير أدوارها بشكل إجرائي، وقام مديرو الســلامة بتنسيق وثائق الســلامة، وكانت شركة لويدز ريجيستر تفرض متطلبات العمليات، وفشلت مفتشــية النقل (كمنظِّم للنظام) في توفير المزيد من المعايير بشكل عملي ومفصل. وقد أدَّى هذا التراكم للأساليب الإجرائية إلى استمرار الفجوة في المعايير.

قد أدَّى ذلك بدوره إلى ترســيخ ثقافة أن «ضمان الســلامة يعنــي تطبيق الإجراءات»؛ الأمر الذي كان أكثر وضوحاً خلال فترة الاختبار والتجربة. وعلى الرغم من أن الجميعَ قيَّم فــترة التجربة بعد انتهائها بأنها كانت قصيرة جــدًّا، فقد تم اعتمادها وشرعت إلى حد كبير وفقاً للخطة. وإلى جانب ذلك، وكما ذكر أعلاه، تمَّ تفســير المعايير حرفياً أثناء فترة التجربة والاختبــار (ثلاثــة أيام خالية من انقطاع الخدمة)، على الرغــم من أنه كان من المفترض أن تكون الانقطاعات المتكررة في الخدمة خارجَ هذه الفترة ســبباً لمناقشــة سلامة النظام. وفي غياب المعايير الفعلية، لم يكن لدى إدارة الســلامة أي حجــة لمعارضة فترة التحوُّل القصيرة وعدم الاســتعجال في تشغيل الخدمة، الأمر الذي أصرت عليه الهيئة الاستشارية الإدارية في (راندستادريل).

وفيــما يتعلق بالســلامة، فقد كان مدخل النمــط الثاني مســيطراً، ولم تحقق الترتيبات المضادة التي تهدف إلى تعويض غياب النمط الأول ما يكفي لمنع وقوع الحوادث.

المناقشة: خاتمة المشاريع الابتكارية:

عند وقوع المشــاكل المعروفة مثل التأخير وتجاوز التكاليف أو المشــكلات الفنية، يقوم المحللــون عادةً باســتنتاج صعوبة إدارة المشــاريع المبتكرة. وأحد الاســتنتاجات الواضحة لمشروع (راندســتادريل) هي أن مرحلة التجربة كانت قصيرة جدًّا نتيجة المبالغة في تقدير قيمة الوقت والمال. ولكن مثل هذه الاســتنتاجات لم تُقدِّر بما يكفي الجهد المســتمر الذي يستغرقه تشغيل مشروع مبتكر. وقد ساعد الإطار المطروح في هذا الفصل على الكشف عن القصة التي انتهت خلال فترة تجريبية قصيرة، وذلك على النحو التالي:

- ضعــف الترتيبــات المقابلة للمصطلحات المرجعية ذات النطاق الواســع؛ وهو ما أدَّى إلى مشاكل في تكامل النظام حتى بداية فترة التجربة وفي أثنائها.
- التعاون الســلس نســبياً بين المديرين مع أنهــم فقدوا الاتصال مع مديري المشــاريع في المســتويات الدنيا ومشــاكل تكامل النظام. لقد كانت ابتــكارات الإداريين تضع ضغطاً إضافياً على فترة التجربة، ولم يكن المسؤولون على استعداد لتمديد فترة التجربة.
- كانت هناك صعوبة في اســتيعاب معايير الســلامة التي تمَّ تطويرها ذاتياً، وكذلك التصوُّر عن المدة المطلوبة لفترة التجربة.

يوجــه مفهــوم «العقل» المحلــل إلى القيم المضــادة لخيارات التصميــم وديناميكيات المشــاريع. وباســتخدام هذا الإطار ومفهوم «العقل»، يُمكن للمحلل اكتشاف التوترات بين إدارة المشروع والابتكار في مشاريع واقعية مثل (راندستادريل)، حيث توضِّح أربع ملاحظات هذه التوترات كالتالي:

- خليط من المداخل، ولكن حرية تصرُّف ضئيلة لمديري المشاريع:

لم يستخدم مشروع (راندستادريل) مدخلاً واحداً فقط، بل هو مزيج متميز من المداخل. واستنتاج أن مشروع (راندستادريل) تمَّ تشغيلُه بشكل تقليدي (النمط الأول) لا يُمكن تبريره مــن خلال تحليلنا. وفي الواقع، كان أحد الخيارات التوجيهية الثلاثة (أي تفكيك وتســويق العلاقات في المشروع) مســتوحياً من النمط الأول. أما التوجيهان الآخران فكانا مستوحيين من النمط الثاني. وقد تبين أن اختيار المدخل كان يعتمد بشكل كبير على الظروف السياسية

في تهيئة المشروع وليس على احترام إحدى القيم المتنافسة في المشاريع المبتكرة. لقد أعطى التوجه السياسي محفزاتٍ لتبني مصطلحات مرجعية وظيفية (النمط الثاني). فلم يكن المبادرون قادرين على انتظار تحديد مواصفات المصطلحات المرجعية. وبالنسبة لأنظمة السلامة، فقد «أجبر» غياب المعايير والإرادة السياسية لمقاومة المركزية (راندستادريل) على اعتماد مدخل النمط الثاني.

ويشير ذلك إلى أن إدارة المشروع تبدأ بالفعل باتخاذ ترتيبات مضادة للقرارات المُتخذة خارج نطاق التأثير.

- من الصعوبة مواجهة مدخل تمَّ إعداده وتبنيه:

يبدو أنَّ هناك نمطاً في توزيع المدخلين على قيم المشروع المختلفة (مثل، الوقت والمال والجودة والسلامة)، خاصة الأبعاد المالية والزمنية التي تمَّت إدارتها من خلال مدخل النمط الأول. وقد نتج ذلك عن هيكل الحوافز الذي كان نتيجة للتمويل الإجمالي المقطوع، وعقد «تسليم المفتاح» في لاهاي. ولذلك فإن التوجيه القائم على الاعتبارات المالية البحتة يُحقِّق مكافآت كبيرة. ولقد كانت الرغبة الشعبية للحد من انقطاع خدمة النقل العام الإقليمي للسكك الحديدية قدرَ الإمكان لها أيضاً أثرٌ على العملية، فقد وُجد أنَّ الترتيبات المضادة (من النمط الثاني) لتفكيك وتسويق العلاقات كانت ناجحة إلى حد كبير. وقد ساعدت ترتيبات التعاون الأفقي، مثل هيئة (راندستادريل) الاستشارية الإدارية (المديرين الإداريين)، في اتخاذ قرارات ابتكارية مهمة في مرحلة لاحقة من المشروع. لقد كانت أبعاد الجودة والنطاق والسلامة تُدار بأسلوب النمط الثاني، وكان للترتيبات المضادة (من النمط الأول) أوجهُ قصور؛ ما يعني أنهم لم يضفوا الطابع المؤسسي على الدروس المستفادة لمنافسة قيم الوقت والمال. ولقد كانت المتطلبات حول الوقت والمال واضحة، وأما المتطلبات المتعلقة بالجودة والسلامة فقد بقيت وظيفيةً وقائمة على العمليات.

وبناءً على هذه الملاحظة، يبدو أنه من الصعب تحديد معايير متكاملة وموثوقة خلال وقت تشغيل المشروع بعد إتاحة المجال للابتكار.

- مستويات متعددة تجتمع في فترة التحوُّل والاختبار والتجربة:

قد يعتقد البعض أن هناك جهةً رئيســية تقوم بتقييم قرارات تصميم المشروع وتحديد الإجراءات المقابلة بشــكل مقصود. وهذا بالطبع لا يعكس حقيقة إدارة المشــاريع، إذ إن معظم المشاريع الهندسية الكبيرة تشتمل على قرارات يتخذها السياسيون وصولاً إلى العمال حِيال مجموعة واسعة من القضايا، وفي مراحل زمنية مختلفة. والمستويات المختلفة تجتمع في نهايــة مرحلة الإعداد، وفي حالة مشروع (راندســتادريل)، كانت فترة التجربة تُمثِّل هذه المرحلــة. وفي هذه الفترة القصــيرة، اتضح غياب تكامل النظــام ومعايير موثوقة ومحددة ســلفاً، نتيجــة لعدم اتخــاذ الإجراءات المقابلة حيــال النمط الثــاني، وكان يتعين حل هذه الإشــكاليات من قِبل المديرين على المستوى التشــغيلي. وفي الوقت نفسه، أصبح المستوى السياسي (الإداريون المحليون) أكثر انخراطاً؛ نظراً لتفاقُم طول المرحلة التي طال انتظارها في تصورهم. لقد أثَّر هذا التصوُّر على تحمُّلهم للمزيد من التأخير، على الرغم من أن المديرين التنفيذيين ومديري السلامة كانوا في أمسِّ الحاجة للمزيد من الوقت لتكامل النُّظم والمعايير المختلفة بالشكل الصحيح.

- طبقات متعددة من الابتكار، وآثار متعددة على مداخل الإدارة:

كان مــن المفترض أن مدخــل النمط الثاني يتلاءم مع الابتكار بشــكل أفضل من مدخل النمط الأول، ومع ذلك، لم تكن جميع الابتكارات مبنية على مدخل النمط الثاني. لقد كان الابتكار في مشروع (راندســتادريل) متعدد المســتويات، وكان المشروع مبتكراً من النواحي القانونية والمؤسســية والتقنية. فالابتــكار القانوني وبعض الابتكارات المؤسســية تضمنت اللامركزية في إدارة المشــاريع ولوائح السلامة ووضع المعايير. هذه الابتكارات كانت أصولها خارج نطاق المشروع، فهي أتت نتيجة توجهات السياسة الوطنية، ونتج عن ذلك مدخل من النمــط الثاني بامتيــاز. وبالإضافة إلى ذلك، كان الابتكار الفني - فيما يخصُّ واجهات تعامل جديدة بــين عدد من الأنظمة الجديدة والقديمة في النظــم التقنية- يخدمه مدخل النمط الثــاني أيضــاً، على الرغم من أنَّ قرار اعتماد هذا المدخل لم يكن دافعه الابتكار ولكن التأثير الســياسي. ومع ذلك، فإن تمويل المشروع، بما في ذلك الجمع بين التمويل الإجمالي المقطوع وعقد «تســليم المفتاح» في لاهــاي، كان حافزاً للتوجيه المبني عــلى الوقت والمال، كما هو

معهود في النمط الأول. وعلاوة على ذلك، شـكَّلت المناقصة الجديدة لشركات النقل عائقاً للتعـاون الأفقي (النمط الثـاني)، إذ إن شركة إتش تي إم لم تكن متأكـدةً من دورها كناقل في المسـتقبل رغم أن التزامها كان أمراً حيوياً للمشروع في ذلك الوقت. وهذا يشـير إلى أنه ليسـت جميـع أنواع الابتكار تُوجِّه مديري المشـاريع لنهج النمط الثـاني. ولذلك، إذا كان الابتكار يأتي من مسـتويات مختلفة، فقد يواجه مديرو المشـاريع مطالب متضاربة بشـأن اختيار المدخل المناسب.

ويعد الإطار (الجدول ٧-١) المقترن بمفهوم «العقل» مفيداً في استكشـاف التوترات بين الابتكار وإدارة المشـاريع باستخدام مشروع مبتكر من واقع الحياة. وفي الواقع، هناك قيمٌ ومبـادئ مسـبقة ومهيمنة في أدبيات «إدارة المشـاريع» و«الابتكار». وقـد تمَّ البحث في دراسـة الحالة عن محاولات مديري المشـاريع للتوفيق بين هذه المبادئ. وبطبيعة الحال، وكـما تمَّ التوصل إليه، فإن مدير المشروع في الواقع ليس لديه الوقت أو القدرة لإجراء مثل هذا التحليل الذي قُمنا به في هذه الدراسة بعد أن اتضحت الرؤية، واتخاذ الإجراء المناسب حياله. ففي سـياق متعدد الأطراف ومتعدد المسـتويات، من الصعب أن نتوقع من مدير المشروع إيجاد وتحقيق مزيج مثالي بين إدارة المشروع والابتكار بمفرده. ومع ذلك، بإمكانه على الأقل أن يأخذ في اعتباره الموازنة بين القيم المتنافسـة في المشـاريع المبتكرة، وأن يبذل جهودهُ لتحقيق ذلك الهدف.

ملحوظة:

١- هذا ما أدَّى إلى الأحداث التي تمت دراستها في المنطقة الحضرية خلال بناء وتشغيل خدمة (راندسـتادريل) بعد عام ٢٠٠١. وقد تم إجراء هذه الدراسة من قِبل المؤلفين، ويستند التحليل في هذا الفصل على هذه الدراسة. انظر هيوفيلهوف وآخرين (Heuvelhof et al., 2008).

الفصل الثامن
استكشاف القدرات الابتكارية لدى شبكات المديرين وداخل الحكومات: فنُّ مسح الحدود وعبور الحدود

جوريس فويتس وفيليب ديرينك
(Joris Voets and Filip De Rynck)

مقدمة:

يستكشف هذا الفصل الابتكار في إدارة الشبكات بين الحكومات. وقد تمَّ تناوُل التساؤلات التالية: من هم مديرو الشبكات الفعليون؟ ما أدوار الإدارة في هذا السياق؟ وكيف تدعم هذه الأدوار القدرات الابتكارية لحل المشاكل بين الحكومات؟ سوف يتم الإجابة عن هذه الأسئلة من خلال استخدام مدخل شبه استقرائي. أولاً، سوف يتم تقصي إدارة الشبكات باستخدام الإطار الذي وضعه كيكيرت، كليجن وكوبنجان (Kickert, Klijn and Koppenjan)، واقتراح بعض العناصر الإضافية لإدراجها. ثانياً، سوف يتم تصنيف الأدوار وبيان أن المزجَ بينها يخلقُ قدراتٍ جديدةً بين الحكومات. وتُستمد الأدلة العلمية من بيانات دراسات حالات عن شبكتين بين الحكومات الفلمنكية.

تستند جميع أنواع الشبكات على الثقة وتبعيات الموارد بين لاعبين شبه مستقلين (شاربف Scharpf، ١٩٩٧). الشبكات بين الحكومات هي نوع خاص من الشبكات؛ لأن اللاعبين ذوي العلاقة عبارة عن حكومات مختلفة. وعلى هذا النحو، فإن الطابع المميز هو أنها تنطوي على «أنشطة عابرة للحدود، ولديها وحدات تتميز بامتلاك الأراضي والهوية والسلطات الممنوحة» (أغرانوف Agranoff، ٢٠٠٨، ص ١).

وعلى غرار جميع الشبكات، تحتاج الشبكات بين الحكومات لمن يُطْلِقُها (مارش وسايمون March and Simon ، ١٩٥٨) ويدير أنشطتها (هوكسهام وفانجن Huxham and Vangen، ٢٠٠٥). ومن المفترض أن أيَّ قدرة ابتكارية لحل المشاكل بين الحكومات من خلال الشبكات تكون نتيجة للهندسة الاجتماعية المعرَّفة هنا بإدارة الشبكات (كيكيرت

وآخرون.Kickert et al، ١٩٩٧(أ)؛ كليجن وتيسمانKlijn and Teisman، ١٩٩٧). وسوف يتم الإجابة عن الأسئلة التي تم تناولها في هذا الفصل من خلال الجَمْع بين الرؤى المكتسبة من أدبيات شبكات العلاقات بين الحكومات ودراسات شبكات السياسات، وباستخدام دراسات حالات عن شبكتين بين الحكومات الفلمنكية (فويتس Voets، ٢٠٠٨).

عبور الحدود ومسح الحدود والإدارة المبتكرة:

تتمثل الفرضية الرئيسية لهذا الفصل في أن الإدارة بين الحكومات في المنظمات العامة (بشكل رئيسي) لا يمكن أن تكون ابتكارية إلا إذا كان المديرون المفترضون من نوع عابري الحدود. وفيما يلي خمسة أدوار إدارية مختلفة، وسوف يتم تحليل خصائص الأفراد الذين يقومون بهذه الأدوار. ويبين التحليل أنه يجب على المديرين الجَمْع بين بعض الخصائص المماثلة للأشخاص الذين يتمتعون بموقع عبور الحدود، وأن هذه الأدوار تُمثِّل أنواعاً مختلفة لعبور الحدود. أولاً، سوف يتمُّ تشخيص ملامح هؤلاء الأفراد الذين يعبرون الحدود وما تعنيه الإدارة المبتكرة بين الحكومات في هذا السياق.

خصائص الأفراد العابرين للحدود:

ثمة عدد وفير من الأدبيات الإدارية حول مفهوم الأفراد العابرين للحدود (انظر على سبيل المثال: ليفر وهوبرLeifer and Huber، ١٩٧٧؛ ليفير وديلبسك Leifer and Delbecq، ١٩٧٨؛ توشمان وسكالانTushman and Scalan، ١٩٨١؛ جيميسون Jemison، ١٩٨٤). تاريخيًّا، تمَّ استخدام المفهوم بشكل رئيسي فيما يتعلق بإدارة أصحاب المصلحة، ولا سيما في الحالات التي تكون فيها نسبة عدم اليقين مرتفعة. في ظل هذه الظروف، يقول روبنز وكولتر (Robbins and Coulter، ٢٠٠٢، ص ٧٧) إنه ينبغي على المديرين أن يبذلوا جهداً أكبر في إدارة علاقاتهم مع أصحاب المصلحة. ويعتبران تخطي الحدود مسألةً حاسمةً في مثل هذه الجهود، ويؤكدان أنها تتضمن أشكالاً محددةً من التفاعلات مع مختلف أصحاب المصلحة الخارجيين، إذ إنها تركِّز على تبادل المعلومات (من أجل الحد من عدم اليقين). وعند القيام بذلك يتواجد عابرو الحدود في أماكن متعددة حيث يجتازون المسح والرقابة البسيطة للبيئة. وقد أظهرت الدراسات العلمية للإدارة أنَّ عابري الحدود

لديهـم «روابط قويـة داخلياً وخارجياً، مـا يمكّنهم من جَمْع ونَقْـل المعلومات من خارج وحداتهم الفرعية» (توشـمان وسـكالانTushman and Scalan، ١٩٨١، ص ٨٤). وتشير هـذه البحوث إلى أن الجدارة لدى هؤلاء تلعب دوراً مهما في تحديد مكانتهم عبر الحدود؛ إذ إن مجموعـة الروابط الداخلية (في الوحدة الإداريـة أو المنظمة الخاصة بهم) والروابط الخارجيـة (مع الوحدات أو المنظمات الأخرى) تُحـدِّد كفاءتهم في نظر الآخرين ومكانتهم عبر الحدود (١٩٨١، الصفحات ٩٤ و٩٦). ويُنظر إلى عبور الحدود هنا كمكانة للدور مبنية على جدارات مدركة، والجمع بين الاثنين يبدو ضرورياً من أجل إضفاء الشرعية على الإدارة الابتكارية في العلاقات بين المنظمات.

في الآونة الأخيرة، اسـتعرض سـوليفان وسـكيلشر (Sullivan and Skelcher، ٢٠٠٢) الأبحـاث العلمية المتعلقة ببنـاء القدرات الفردية والتنظيميـة والتعاونية في القطاع العام (انظـر أيضـاً أعـمال Agranoff, Bingham, Huxham, Keast, Mandell, McGuire, O›Leary, Vangen). فالوظائف التي يقوم بها عابرو الحدود، أو كما يسـمون أنفسـهم «الشـبكيين» (reticulists)، جزءٌ من المستوى الفردي (من سمات مستويات فردية أخرى، الثقـة والقيـادة). عابرو الحدود هم أفراد يمتلكون المزيجَ المناسـب من المهارات الداعمة للتعـاون. وفي هـذا التصوُّر المعاصر، يتضمـن اجتياز الحدود أكثر بكثـير من مجرد تبادل المعلومـات؛ إذ إن تحقيـق التعاون هو الهدف الرئيس. وقد لخَّص سـوليفان وسـكيلشر خصائـص عابري الحدود على النحو التالي: القدرة على مسـح الحدود (أي التقدير الدائم للبيئـة المتغـيرة)، والقدرة على لعـب الأدوار المختلفة، الاتصال، التنبؤ، تكوين الشـبكات، التفاوض، حل النزاعات، المخاطرة، حل المشكلات، وإدارة الذات (Sullivan and Skelcher، ٢٠٠٢، ص ١٠١-١٠٢). ويتميز عابرو الحدود بوصفهم أشـخاصاً في شبكات الاتصال، وبناء الثقة هي واحدٌ من أهم الأنشطة التي يركِّزون عليها.

ووفقاً لبيكر (Baker, 2006)، فقد تبنت أدبيات السياسة العامة مفهوم عابري الحدود كصانعي العلاقات ومديريها. ونقده هو أن الدراسات تُركِّز أساساً على السمات التي يجب أن يمتلكها هؤلاء الأشخاص من أجل تحقيق هذه القدرة الإدارية في العلاقات، إلا أن هناك قلة من الدراسات بشأن أنشطة الذين يجتازون الحدود في مراحل تطوير المنظمة باستخدام

منهجية دراســة الحالة التتبعية الطولية. وفي الاســتثناءات القليلة التي استشهد بها بيكر، تشــير الأدلة إلى أنَّ عابري الحدود يقومون بأداء أنشطة مختلفة في مراحل مختلفة (لوندز وســكيلشر Lowndes and Skelcher، ١٩٩٨؛ نقلاً عن بيكر، ٢٠٠٦). كما شدَّد كذلك على ضرورة الربط بين المســتويات الفردية والتنظيميــة، إذ إنَّ الالتحام (الاندماج) للحدود بين المنظمات يعدُّ نتيجة للاندماج الذي ينشــأ بين الأفراد المهمين الذين يمثلون هذه المنظمات: «الاندماج على المســتوى الفردي يعدُّ شرطاً أساســياً للاندماج التنظيمي» (٢٠٠٦، ص ١٧). وسنرى لاحقاً أن هذه الثنائية هي كذلك من استنتاجات البحث في هذا الفصل.

وهناك بعض اللبنات الأساســية لتحليل عبور الحدود في دراســتي الحالة أدناه: مكانة وسلطة الدور في الحدود، الكفاءة المدركة، مجموعة من المهارات، أهمية الموثوقية، الحاجة إلى دراســة أنشــطتها، وكذلك اختلاف الأدوار في مراحل مختلفة، والتركيز على الاندماج بين الأشخاص والمنظمات. وفيما يلي سوف يتم تعريف الإدارة الابتكارية في سياق العلاقات بين المنظمات الحكومية وكيفية ارتباطها بالأفراد عابري الحدود.

الأفراد عابرو الحدود والإدارة الابتكارية:

يمكــن تعريــف الإدارة الابتكارية هنا على أنها محاولات متعمدة من قِبل أشــخاص في مواقع عبــور الحدود لتغيير النظرة إلى الروتين القائم وبناء التفاعلات بين المنظمات العامة المســتقلة (في هذه الحالة مســتويات حكوميــة مختلفة) لإعادة صياغــة العلاقات القائمة وأســاليب التفاعــل، وبالتالي خلق فرص لسياســات جديدة للتعاون، أو عــلى الأقل إيجاد عمليــات جديدة يُتوقَّع أن تقود إلى أشــكال جديدة من التعــاون. مصطلح «الإدارة» هنا يعنــي أن الإطــار الجديد يحــدث دون تغيير في الوضع القانوني أو المؤســسي للعلاقات بين الحكومات. والمقصود بـ «متعمدة» في التعريف هو أن الإدارة موجهة نحو الهدف، وتتسم بالعقلانية والتفكير الإســتراتيجي والاســتفادة من التغييرات في البيئة (أي مســح الحدود). وهكذا، فبرغم أهمية المؤسســات إلا أن التركيز هنا على نشــاط الأفــراد والمنظمات ضمن هذه البيئات، بما في ذلك الاستخدام الفعَّال للظروف البيئية [1]. وبعبارة أخرى، يعتبر عابرو الحدود مبتكرين إذا أنشــؤوا روابط جديدة بين التغييرات في البيئة وســلوك المنظمات، وفي سياق العلاقات الحكومية على وجه الخصوص.

عابرو الحدود: مَن هم؟

من أجل إدارة الشبكات بين الحكومات بنجاح، يجب على الأفراد المؤثرين مسح وعبور حدود المستويات الحكومية والسياسة والإدارة والقطاعين العام والخاص، وكذلك اللاعبون المؤثرون في السياسات المختلفة، وما إلى ذلك. وفي هذا الصدد، فإن تواجد إدارة الشبكات على مفترق الطرق بين السياسة والإدارة كان محلَّ اهتمام خاص في الحالات المدروسة، خاصة أنَّ هذا الجانب والدور المحدد للمسؤولين الحكوميين لم يحظ حتى الآن بالاهتمام الكافي في الأدبيات المتعلقة بالإدارة بين المنظمات الحكومية (أغرانوف Agranoff، ٢٠٠٤).

وقد أظهرت الدراسات العلمية في القطاع الخاص أنه في وجود نسبة عالية من عدم اليقين في المهام، يزداد عدد الأدوار في الحدود للتعامل مع الزيادة في متطلبات معالجة المعلومات (توشمان Tushman، ١٩٧٧، ص ٥٩٤-٦٠٠). وكثيراً ما يكون هناك أكثر من عابر واحد للحدود: «ظهور عابري حدود متعددين بوظائف متعددة في مراحل مختلفة يتفق مع الأدبيات الحالية» (بيكر Baker، ٢٠٠٦، ص ١٥-١٦). ويعطي بيكر (٢٠٠٦) تفريقاً إضافياً مفيداً بين ظهور رواد السياسات (قائد سياسي بارز) وظهور رواد التعاون (مسؤول في الحكومة). وقد أظهر في دراسته للشراكة بين القطاعين العام والخاص أن كليهما يلعب أدواراً مهمة ومناوبة، وإنْ كانت مختلفة وَفْق مراحل مختلفة.

وعادةً لا يوجد مدير واحد في الشبكات بين الحكومات (أغرانوف Agranoff، ٢٠٠٧). ويتم تطوير أنشطة إدارة الشبكات من قِبل القطاع العام أو الخاص على حد سواء، بما في ذلك السياسيون في السلطات التنفيذية/ التشريعية، وموظفو الخدمة المدنية من الوكالات/ الإدارات، والتكنوقراطيون / ذوو المهارات المتعددة أو مزيج من هذه الجهات (كيكيرت وآخرون .Kickert et al، ١٩٩٧ (ب)؛ هكسهام وفانجن Huxham and Vangen، ٢٠٠٥). وكثيراً ما تكون الإدارة نتيجة لهذه الجهود المشتركة. ومصطلح «مشتركة» هنا لا يعني بالضرورة أن ذلك هو نتيجة تعاون متعمد أو عقلاني أو العمل الجماعي، ولكن في الغالب تكون الإدارة نتاج أنشطة مترابطة بشكل ضعيف من قِبل سياسيين ومديرين يعملون بشكل فردي على مستويات مختلفة وفي مواقف مختلفة في الشبكة. وبالتالي من المتوقع العثور على أكثر من عابر للحدود في الحالات المدروسة سواء من السياسيين أو موظفي الخدمة المدنية.

مدخل نوعي شبه استقرائي:

اختار المؤلفون بحث دراسة الحالة كمنهجية؛ لأنها تبرز الإجراءات والأنشطة المخفية، وتتيح إجراء تحليل ديناميكي (ين Yin، ٢٠٠٣). ومن أجل تحليل الذين يمتازون بعبور الحدود وخصائصهم، ولتقييم قدراتهم الابتكارية؛ تم تبني مدخل شبه استقرائي ونوعي في هذه الدراسة.

الخطوة الأولى- رسم خريطة للأنشطة الإدارية:

أولا، تمَّ رسم خريطة للأنشطة الإدارية بدءاً بإطار إدارة الشبكات الذي وضعه كيكيرت وآخرون (.Kickert et al، ١٩٩٧ (ب))، ويشتمل على مجموعة واسعة من إستراتيجيات إدارة الشبكات. وقد قام كيكيرت وآخرون بتنظيم الإستراتيجيات في مجموعات بناءً على المستوى المستهدف (لعبة السياسات أو الشبكات) وعلى نقاط التدخل (التفاعلات أو الأفكار).

وقد ميَّز كيكيرت وآخرون أولاً بين أنشطة إدارة العمليات وأنشطة الإدارة المؤسسية. فالمستوى الأول هو مستوى اللعبة، حيث تهدف «إدارة اللعبة» إلى التأثير على عمليات التفاعل بين الأفراد في لعبة السياسات[٢] في سياق يَعتبر مَن يديرون الشبكة أن هيكلها ثابت. والمستوى الثاني هو مستوى الشبكة، حيث تهدف الإدارة إلى تغيير أو تعديل عناصر في الشبكة بحد ذاتها. ويشير (دستور الشبكة) إلى جميع الأنشطة التي تهدف إلى التغيير المستدام في الشبكة نفسها، حيث إنها تعيد تحديدَ القوانين وتغير توزيع الموارد، ومن ثَمَّ فهي عبارة عن «حوكمة علوية» للشبكة (كليجن Klijn، ١٩٩٦). وتحاول إستراتيجيات تكوين الشبكة التأثير على السياق أو ساحة العمل التي تتم فيها اللعبة بين الأفراد، في حين تحاول الإدارة على مستوى اللعبة التأثير على العمليات الجارية داخل مؤسسة الشبكة. وتعتبر مساحة العمل بين الحكومات الإطارَ المؤسسي الذي يقع فيه كلا المستويين.

التمييز الثاني ذو علاقة بالسؤال: هل الإدارة تركز على المضمون أم على العمليات؟ وبالتالي هل تحاول العمل على أفكار وتصوُّرات الأفراد أم التأثير على وسائل التفاعل بين اللاعبين؟ وتطوير خطاب جديد أو لغة مشتركة هو مثال على إدارة المضمون، في حين أن البت في إجراءات جديدة لصُنع القرار هو مثال على إدارة العمليات.

ومن المتوقع أن تُسهم هذه الإستراتيجيات في جودة عمليات وَضْع السياسات (مثل: الحفاظ على سير العملية، وتحسين المناقشات أو الطريقة التي يتم من خلالها صُنع القرار أو كيفية تنظيم التفاعل بين المشاركين) والمنتجات التابعة للشبكة (مثل: التعلُّم، تغيير أسلوب الخطاب، تخطيط الوثائق والقرارات، و«الإنجازات المادية» في الميدان). ويستعرضُ الجدول(١-أ) في الملاحق المجموعة الكاملة من إستراتيجيات الإدارة، ولكنها لن تُناقش هنا بالتفصيل.

استخدام وفائدة هذه الإستراتيجيات الإدارية يعتمد على السياق: «ليست جميع الإستراتيجيات مناسبة لكل موقف» (كيكيرت وآخرون .Kickert et al، ١٩٩٧ (ب)). وبالتالي، فإن التحدي لمديري الشبكات هو استخدام الإستراتيجية الصحيحة أو مجموعة من الإستراتيجيات في الوقت المناسب.

الخطوة الثانية- تصنيف أدوار الإدارة:

ثانياً، استناداً إلى خريطة للأنشطة الإدارية (للمزيد من التفصيل، انظر فويتس Voets، ٢٠٠٨)، قامت هذه الدراسة بتصنيف للأدوار، حيث تمَّ وضع تصنيف للأدوار على أساس الواقع الفعلي للسلوك الإداري لدى الأشخاص في دراسات الحالة، ولكن باستخدام مجموعة إستراتيجيات إدارة الشبكات المذكورة أعلاه. ومن المعترف به أن هذا التصنيف مثل غيره من التصنيفات، له حدود ولكنِ المؤلفون يرون أنه يوفِّر أساساً لإجراء اختبارات بشكل مُنظَّم على نطاق أوسع من دراسات الحالة أو البحوث الكمية.

ويتمُّ بناء تصنيف الأدوار من خلال ترميز البيانات من حيث نوع إستراتيجيات الإدارة (لعبة و/أو شبكة، والأفكار أو التفاعلات)، مستوى النشاط (مرتفع / متوسط / منخفض)، ونوع النشاط السائد لدى الجهات (التشغيلي، الرؤية، تكوين الشبكات، القيادة، الإبداع). وقد قام الباحثون بتحديد الأدوار استناداً إلى التقييمات التي أجراها المبحوثون. وأخيراً، تم تحديد هذه الأدوار على مستوى الشبكة ككل. ولم يتم تحليل الأدوار على مستوى اللعبة (مثل، الألعاب التي تمت حول موضوعات وقضايا معينة)، رغم أن ذلك كان سيؤدي بالتأكيد إلى تصوُّر أدق عن طبيعة اجتياز الحدود.

دراسات الحالة:

ملاحظات البحث:

تم تحليل حالتين باســتخدام وســائل متعــددة، ومن خلال ثلاث جــولات متتالية من التحليل: مسح سريع للحالة، يليه تحليل متعمق للوثائق استناداً للمصادر الأولية والثانوية، ثم سلســلة من المقابلات الشخصية شبه المنظمة والمفتوحة وجهاً لوجه. وفي حالة مشروع جينتزي كانالزون تمَّت مقابلة ٢٧ مشاركاً، ويشمل التحليل الشبكة من نشأتها في عام ١٩٩٣ حتــى يونيو ٢٠٠٤. وفي حالة باركبوس جينت تمَّت مقابلة ٢٥ مشــاركاً، ويشــمل التحليل الفترة ما بين ربيع عام ١٩٩٦ ويوليو ٢٠٠٧.

حالة «مشروع جينتزي كانالزون»:

مشروع جينتزي كانالزون هو عملية تخطيط إستراتيجي مستمرة (بدأت في عام ١٩٩٣) في المنطقــة المحيطة بقناة جينت تيرنويزن. والقضايا المتعلقة بهذا المشروع معقدة، فهناك أنشــطة اقتصادية مكثفة في منطقــة القناة البحرية الصناعيــة، إلى جانب أعباء كبيرة على الجوانب البيئية. تاريخيًّا، يشمل المكان عدداً من المناطق السكنية. والتطوير الموازي وغير المنســق للإسكان والأنشطة الاقتصادية في آن واحد أدَّى إلى تشابك وتداخل المنطقتين؛ وهو ما أدَّى بدوره إلى زيادة الضغوط على المنطقة.

والهدف الرئيسي من مشروع جي كي هو التوفيق بين وظائف المنطقة السكنية والصناعية من خلال نهج متكامل وبمشــاركة الجهات ذات العلاقة. ويهدف مشروع GK إلى تحســين جودة البيئة وزيادة آفاق التنمية الاقتصادية عن طريق الحد من تلوث التربة والماء والهواء، وتحســين جودة المعيشة للســكان من خلال برامج تطوير البنية التحتية (مثلاً، عن طريق إقامة مناطق عازلة بين المســاكن والمناطــق الصناعية)، وربط المناطق الســكنية، وتطوير تدفقات حركة المرور في المنطقة، ومصادرة المساكن في المناطق غير الصالحة للسكن، وإعادة تنظيم أنظمة المياه والطرق والسكك الحديدية، ونقل الشركات إلى مناطق مناسبة. وينبغي تنسيق هذه التنمية من خلال رؤية مشتركة لتطوير المنطقة.

أعضاء الشبكة الرئيسيون هم: الحكومات المحلية الثلاث، وحكومة المقاطعة، وعشرات الوحـدات الحكومية في الحكومة الفلمنكية، والحكومات الهولندية، ومجموعات المواطنين، والشركات، ومجموعات المصالح السياسية، والاستشاريون، والأحزاب السياسية. والقطاعات السياسة المعنية تشمل الاقتصاد، والتخطيط المكاني، والبنية التحتية العامة (الطرق والمياه)، والبيئة.

حالة «باركبوس جينت»:

باركبـوس جينت هي عملية سياسـة مسـتمرة (بدأت في عـام ١٩٩٦) لتطوير حديقة متعددة الوظائف في جنوب المنطقة الحضرية من مدينة جينت. والقضايا والطموحات في مجال التركيز معقدة؛ إذ إنها مساحة أرضية مفتوحة، وعليها ضغط نتيجة التحضُّر في منطقة جينت الكبرى. وهناك مطالب مختلفة: (التراث، حديقة العلوم، الزراعة، الترفيه، السـكن، الطبيعـة، إلخ)، وهـذه المطالب يجب أن تتوافق مع طموحات عـدد من الجهات المعنية لتحقيق غابات كبيرة في منطقة التركيز (٢٥٠ إلى ٣٠٠ هكتار وفق السياسات الفلمنكية).

وقد كرَّسـت الشـبكة الكثيرَ من طاقتها لتطوير وتنفيذ خطـة مكانية قانونية يمكن أن تسـتوعب المصالح المختلفة، مع مراعاة هدف عدد من الجهات فيما يخصُّ الغابات. وهي تواجه حاليًّا التحدي المتمثل في تنفيذ الأهداف والطموحات في خطة التنفيذ المكاني.

وأعضاء الشبكة الرئيسيون هم: الحكومات المحلية الثلاث، وحكومة المقاطعة، وعشرات الوحدات الحكومية، والحكومة الفلمنكية، ومجموعات المصالح السياسـية، والاستشاريون. والقطاعات السياسة المعنية تشمل الاقتصاد، والتخطيط المكاني، والزراعة، والترفيه، والبيئة.

تصنيف أنشطة الإدارة والمديرين والسمات الرئيسة:

دروس من إطار أنشطة إدارة الشبكات:

أثبـت الإطار الـذي قدَّمه كيكيرت، كليجـن وكوبنجان جدارته كمرجعيـة في التحليل. وهنـاك بعـض الدروس التي يمكن الاسـتفادة منهـا في تطوير أو اسـتخدام هذا الإطار في البحوث المستقبلية.

أولاً، مع أنه بالإمكان تحديد كل إســتراتيجية على حدة (إلى حد ما)، فإن الإستراتيجيات في كثير من الأحيان مجتمعة في الممارســة العملية. وهذا الاجتماع قد يكون في وقت واحد أو بصفــة متتابعــة. وأحياناً يكون موازيــاً، وأحيانا في مرحلة لاحقة، حيث يتم اســتخدام الترتيب[٣] والإصلاح الدســتوري. ويُســتخدم الإصلاح الدستوري، على سبيل المثال، لتحقيق جدول أعمال الشبكة، ويحاول مديرو الشبكة ترتيب هيكل رسمي للشبكة.

ومــن أجل القيام بذلك في كل حالة من الحالات، يحاولون إعداد وتجهيز شــخص معين لتولي القيادة الرسمية للشبكة.

ثانياً، ينبغي ألا يكون التركيز فقط على إســتراتيجيات إدارة الشــبكة؛ لأن ذلك قد يؤدي إلى أن تكون نتائج التحليل محدودة ومشــابهة لما كان ســائداً في أيام مدرســة الشــبكات الهولنديــة. وتوافقاً مع ما ذكره هوكســهام وفانجــين (Huxham and Vangen, 2005) وغيرهم من الباحثين، فإن هذه الدراســة تُظهر أن الأساس المنطقي وراء الأدوات والأساليب في معظم الحالات مســتوحى من دوافع «سياســية»، وأن الجَمْع بــين الاثنين هو ما يعطي الأدوات المعنى «الإســتراتيجي» الحقيقي. ولهذا الســبب، ينبغي رَبْط تحليل إستراتيجيات إدارة الشــبكة بالأهداف الإســتراتيجية الكامنة خلف الإســتراتيجيات. وخلافاً لذلك، يصبح مــن الصعب التمييز بين إدارة الشــبكة ومجموعة الإجراءات التي يتخذها المشــاركون في الشبكة. وبما أن إدارة الشبكة «تهدف إلى تعزيز تعاون الأطراف في حل المشكلات أو وَضْع السياسات» (كيكيرت وآخرون .Kickert et al، ١٩٩٧ (أ)، ص ٤٣)، يجب النظر في الأهداف الملموســة التي يحاول مديرو الشبكات تحقيقها عند استخدام إســتراتيجية إدارية معينة. ويرتب التصنيف إســتراتيجيات الإدارة وفقاً لمنطقها «الخارجي»، أما المنطق «الداخلي» في الشــبكة ومنطق مديري الشــبكات فينبغي أن تكون الخطوة الأولى في دراسة الدوافع من وراء اســتخدامها؛ ولذلك ينبغي أن تتضمن إدارة الشــبكات منظوراً سياســياً يمكن أيضاً أن يؤدي إلى إضافة عدد من الإستراتيجيات إلى التصنيف.

وعلى ســبيل المثال، إحدى الإستراتيجيات السياســية المهمة في إدارة الشبكات هي بناء الائتلافــات. ففي حالة بي جي، قام أنصار الغابات ببنــاء تحالف مع مصالح طائفية أخرى مــن أجل تهميش المزارعين الذين كانوا ســيفقدون أراضيهــم الزراعية لتحويلها إلى غابات.

وقد نجحت جهود بناء الائتلاف؛ لأنَّ مديري الشبكة ربطوا بين أجزاء اللعبة السياسية المختلفة على شكل صفقة تضمنت طموحاتهم لزرع الغابات، وذلك في حزمة من القرارات لم يعد من الممكن تفكيكها في المرحلة النهائية من عملية صنع القرار على المستوى الفلمنكي. وفي أثناء القيام بذلك، تعمَّد مديرو الشبكة إبقاء الإدارة الزراعية خارج الشبكة والسماح لإدارة أخرى تخدم مصالح المزارعين أن تلعب فقط دوراً ثانوياً.

وهناك إستراتيجية ثانية موازية استُخدمت في قضية بي جي، وهي ممارسة الضغوط لضمان عدم إيقاف عملية التخطيط من قِبل السياسيين في أي وقت (على سبيل المثال، بسبب احتجاجات المزارعين)، وإشراك الجمهور العام من خلال أشكال مختلفة من التواصل. ولم يكن إشراك الجمهور العام مجرد وسيلة لممارسة الضغوط، ولكن أيضاً محاولة لتغيير تصورات صنَّاع القرار حول الحاجة لزراعة المزيد من الغابات. وشمل جزءٌ من هذه الإستراتيجية تفعيلَ التنظيم غير الحكومي لدعم إنشاء المزيد من الغابات في منطقة فلاندرس.

ومن خلال إضافة إستراتيجيات لإدارة الشبكة مثل بناء الائتلاف وممارسة الضغوط، يصبح تحليل إدارة الشبكة أكثر دقةً فيما يخصُّ البعدَ السياسي للشبكات والإستراتيجية السياسية التي تلهم مديري الشبكة. وهذا يؤدي إلى تفسير أشمل للإستراتيجيات الإدارية وأقل تركيزاً على الجانب الإجرائي لإدارة الإستراتيجيات، بناء على تحليل متعمق للأسس المنطقية المستخدمة في الشبكة في حد ذاتها.

ثالثاً، يُظهر التركيز على الأهداف الفعلية لإدارة الشبكة في الحالتين أيضاً أنَّ العديدَ من الإستراتيجيات يتم تطبيقها بشكل متخفٍ. ويواجه مديرو الشبكات معضلةً حيث المتوقع منهم تجسيد روح التعاون في الشبكة وإدارة مصالح الجميع الذين ينتمون إلى الشبكة. ومع ذلك، من أجل تحقيق النجاح، تتطلب بعض أنشطة الإدارة من المديرين التلاعب والقمع والخداع (هوكسهام وفانجن Huxham and Vangen، ٢٠٠٥، ص ٦٦). وفي الحالات المدروسة على سبيل المثال، يتمُّ شحذ همم اللاعبين المهمين أو تهدئتهم باستخدام القوة (باستخدام النفوذ السياسي، بإصدار أوامر حكومية لمغادرة أو انضمام وحدات حكومية أخرى). فلا يسمح مديرو الشبكة لبعض اللاعبين بالمشاركة الكاملة، حيث يقومون بإبعاد

آخرين إستراتيجياً. ويتم تعبئة بعض اللاعبين فقط لتجنُّب اللعب السلبي بالسلطة من قِبل فرد آخر. وفي كلتا الحالتين يمارس مديرو الشبكة سيطرةً صارمة ليس فقط من حيث العمليات ولكن أيضاً من حيث المضمون. وعلى هذا النحو، فإن أنشطة إدارة الشبكة مفتوحة وتعاونية جزئياً فقط، فهناك أجزاء على العكس من ذلك تبقى خلف الكواليس.

التميز الفردي أو جهود الفريق:

تؤكِّد هذه الدراسة أن هناك أنواعاً مختلفة من عابري الحدود، وأنه من المثمر بحث الأدوار المختلفة التي يلعبونها في أوقات مختلفة وعلى مستويات مختلفة من الشبكة.

وفي الحالات المدروسة هنا، إدارة الشبكة هي عمل فرق شبكية غير رسمية تجمع الجهات المحلية والمناطقية في الحكومة الفلمنكية، فضلاً عن الخبراء الاستشاريين. وباستثناء منسق المشروع والاستشاريين في شبكة جي كي، ففي كلتا الشبكتين يتم تعيين مديري الشبكة الرئيسيين ذاتياً، حيث يقومون بتطوير أدوارهم الإدارية تدريجياً.

وفي حالة جي كي، على سبيل المثال، كان مسؤولٌ من سلطة الميناء المحلي نشيطاً جداً في محاولة تغيير تصوُّرات عدد من الجهات بأن المشروع بأكمله مجرد تحقيق أهداف اقتصادية، أو أن سلطة الميناء لا تهدف لممارسة التأثير خارج نطاق حدودها عبر الشبكة. هناك أيضاً موظف مدني في المقاطعة يركز على مستوى التفاعلات، ويحاول تطوير واستخدام الشبكات الشخصية لتنشيط اللاعبين المرغوب فيهم في الشبكة. وفي وقت لاحق يستخدم هذا الموظف أيضاً الموارد في منظمته للتأثير على المناقشات.

ومن الأمثلة على ذلك، في حالة باركبوس جينت فإن رئيس إدارة الغابات الفلمنكية بدأ بدور المؤسس الذي يعمل على كلا المستويين (الأفكار والتفاعلات) بتكليف رسمي من الوزير المختص، لكنه بدأ تدريجياً بالمشاركة وتفويض مهام الأنشطة الإدارية. فمن ناحية، انضم المخططون والاستشاريون وكانوا أكثر تركيزاً على الأفكار والتصورات (على سبيل المثال، عن طريق إعداد الصور والمخططات لترتيب مجال التركيز). ومن ناحية أخرى، ولأنه يشعر أنه يفتقد التجربة في إدارة التفاعلات الشبكية، قام الرئيس بضمِّ مختص الشبكة في حالة جي كي لإدارة التفاعلات.

وعلى الرغم من أن كلتا الحالتين تُظهِر أنه لا توجد «خطة شاملة» لإدارة الشبكات، وأن هناك الكثيرَ من الحالات الطارئة التي لا يمكن التحكُّم أو التنبؤ بها (مثل: نتائج الانتخابات، وأوضاع الميزانية)؛ فإن الإدارة ليست مجرد مجموعة عشوائية من الإجراءات. وفي بعض الأوقات تقوم الجهات التي تدير الشبكة بتنسيق إستراتيجياتها بشكل واضح. وعلى سبيل المثال، قد يعقدون اجتماعاتٍ غير رسمية، ويضعون إستراتيجيات حول التزام المنظمات ذات العلاقة بتوفير الموارد المطلوبة، وتحديد الجهات التي تُشكِّل خطراً وينبغي عزلها، وما إلى ذلك. ومن الواضح أنَّ مثل هذه التفاعلات الوثيقة لإدارة الشبكة تتطلب (أو تؤدي إلى) مستويات عالية من الثقة. فقد كوّن مديرو الشبكة علاقاتٍ شخصيةً جيدة، وأكدوا أنَّ إدارة الشبكة لم تكن لتنجح دون بناء مثل هذه العلاقات الشخصية.

ينسق مديرو الشبكات بشكل غير رسمي ويلعبون أدواراً مختلفة (انظر أدناه)، وينتجون «خليطاً» مبتكراً من العلاقات بين المنظمات الحكومية: إحدى الجهات تعتني بتفعيل الجهات من خلال الشبكات الاجتماعية، والأخرى تحاول التأكُّد من أن مضمون قرارات السياسات العامة يطابق جدول أعمال الشبكة، وهكذا. ويبين التحليل أيضاً ماهية القدرة الابتكارية في الكثير من الأحيان: سد الفجوات الهيكلية، والتي عرَّفها سكيلشر وسوليفان (Skelcher and Sullivan, 2002) بأنها «فجوات بين مجموعات من النشاطات التي ينتج ربطها عن التكامل والقيمة المضافة للجمهور» (٢٠٠٢، ص ٩٦). وفي كلتا الحالتين، فإنها تعمل في حدود قيود العلاقات بين المنظمات الحكومية ولكنها تخلق روابط فعلية وعملية لتطوير، وفيما بعدُ تحقيق جدول أعمال مشترك يتطلب مواردَ من مختلف المستويات والقطاعات. و«الخليط» المبتكر من العلاقات بين الحكومات مكوَّنٌ من مختلف المستويات الحكومية (مثل، الموارد المحلية والإقليمية والفلمنكية)، وقطاعات السياسات العامة (مثل: التخطيط، الغابات، الاقتصاد، التراث، والبنية التحتية)، وأدوات السياسات (مثل: البناء والإعانات، والتشريعات)، وهي مستمدة من المجالين السياسي والإداري (بما في ذلك الأحزاب السياسية)، وعبر الفجوة بين القطاعين العام والخاص (مثل، مجموعات المصالح السياسية والشركات). ولكن سد هذه الفجوات ينطوي أيضاً على معارك حول مَنْ سيقوم بالنشاط، ومِن أي مواردَ، ولصالح أي جهة، فهو بالتأكيد ليس نظاماً موحداً.

المهارات والدافع:

ويبين التحليل الخاص بمديري الشـبكات وأنشطتهم أيضاً أنهم يمتلكون صفتين في غاية الأهمية، وهما: المهارات، والدافع لتحقيق أهداف الشبكة.

المهارات:

إنَّ إيجاد المزيج المناسـب من السياسـات بين الحكومات يتطلـب الجمعَ الصحيح بين المهـارات والقـدرات. والتعـاون بين المنظـمات الحكومية يتطلب أشـخاصاً قادرين على التحمُّـل، للتعامل مع مسـتويات عالية من التعقيد وعدم اليقين. ومديرو الشـبكات بين المنظمات الحكومية قادرون على التنقل بين هذا المزيج من السياسـات والمصالح والجهات والعلاقات والمستويات والحالات الطارئة، فهم ليسوا أبطالاً يمتلكون قدرات خارقة، ولكنهم يجمعون بين مناصبهم المؤسسـية والسـعي لتحقيق النجاح من خلال مهاراتهم الشخصية. وحسـب وصف أحد المشاركين الذين أُجريت معهم المقابلات، فهؤلاء الأشخاص يلعبون في دوري أبطال العلاقات بين المنظمات الحكومية. البيروقراطيون الفيبيريون يعتمدون بشدة على النظام العقلاني الرشيد، في حين أن الشبكات تتطلب تطابقَ الآراء العقلانية (على المدى الطويل) والآراء السياسية (قصيرة الأجل) في صنع السياسات.

ومـن المثير للاهتـمام أن مديري الشـبكات في كلتا الحالتين لديهم مهـارات تخصصية مختلفة لتحقيق مهامهم، والتي تشـبه إلى حد كبير القائمة التي حدَّدها سكيلشر وسوليفان (Skelcher and Sullivan، ٢٠٠٢). والفرق الذي تمَّ العثور عليه هنا هو أن بعض مديري الشـبكة لهم ارتباط وثيق بمهارات معينة، ولكنهم لا يشـتركون فيها جميعاً (أو ليست على نفس المستوى)، كما يقترح المؤلفون أعلاه. ومع أنهم جميعاً قادرون على مسح الحدود، إذ لا يملك الكلُّ القدرةَ على لعب أدوار متعددة. والجميع لديهم قدرات مختلفة في التواصل والتفـاوض، فالبعـض أفضلُ في إدارة النزاع والمخاطرة وحل المشـكلات والإدارة الذاتية من غيرهم (٢٠٠٢، ص ١٠١-١٠٢)، ولكنهم جميعاً قادرون على كسـب ثقة الآخرين كأشخاص في الشبكة، وبناء الثقة هو إحدى أهم الإستراتيجيات التي يشاركون فيها.

الدافع:

لدى مديري الشــبكة الدافعية والهمة والعزم والشغف لشبكة الاتصال. وهم يشدِّدون على أنها ليست مجرد وظيفة، وأنه من المستحيل تحقيق النجاح دون اقتناع شخصي بأهمية أهداف الشبكة. ووجود عابري الحدود الرئيسيين بين المنظمات الحكومية مرتبط بالرسالة التي يســعون لتحقيقها (أغرانوف Agranoff، ٢٠٠٥، ص١٩)، والمعتقدات الشــخصية التي يؤمنون بها. وفي حالتي الدراسة هنا، هم غالباً رجال لديهم رسالة.

ومما يُعزِّز هذه الهمم أيضاً جذور هؤلاء اللاعبين، فمن المعروف أن السياسيين في فلاندرس لديهم اهتمامٌ خاص في منطقتهم وخدمة مصالحهم المحلية بشــكل أســاسي. ومع ذلك، فإن موظفي الخدمة المدنية على المستويين الإقليمي والفلمنكي تحركهم أيضاً ردود الفعل المحلية (في كلتا الحالتين جينت) التي يمكن تسميتُها المحلية الإدارية (فويتس Voets، ٢٠٠٨).

العلاقات السياسية-الإدارية الهجينة:

في كلتــا حالتي الدراســة، كان المســؤولون الإداريون (مثل: منســق المــشروع، ورئيس الإدارة البيئية للمقاطعة، وحاكم المقاطعات) في قلب إدارة الشــبكة. وتُمثِّل أعمالُهم الجزءَ الأكبرَ من إدارة الشــبكة. ويبدو أن السياسيين يقومون بدور الدعم (ضمان اتخاذ القرارات السياســية اللازمــة). وفي كلتا الحالتين، يأخذ المســؤولون الإداريون بزمــام الأمور ولكنهم مدعومون بصمت من قِبل عدد من السياســيين الذين يفضلــون عدم الإعلان عن دعمهم بسبب حساسية القضايا ذات الصلة.

ويشارك المســؤولون الإداريون بنشاط في وضع السياسات والإستراتيجيات لتحقيقها، بما في ذلك إســتراتيجيات موجهة للسياســيين واستخدام القنوات الحزبية السياسية. وبدلاً من قيام السياســيين بوضع أهداف السياســة الإستراتيجية، وتعيين المســؤولين الإداريين للعمل عــلى تنفيذها، يبدو أن العكس هــو الصحيح وفق المعمول به في كلتا الحالتين، حيث يقوم المســؤولون الإداريون بوضع أهداف إســتراتيجية في مجال السياسة العامة، ومحاولة التأثير على السياســيين المتمكنين من أجل اتخاذ القرارات والحصــول على الموارد المطلوبة. وتعدُّ هذه الإستراتيجية ناجحةً نسبياً في كلتا الحالتين.

والعديد من السياسيين ليس لديهم اعتراض على سلوك المبادرة والاستباقية لدى المسؤولين الإداريين، فهم يتمسـكون بالعملية ويشكلون تحالفاتٍ مع موظفي الخدمة المدنية. وهم يؤمنون أيضاً بقيمة الرؤية على المدى الطويل والبرنامج التنفيذي لها، ولكن المناصب البارزة لـدى المسـؤولين الإداريين يمكن أن تـؤدي كذلك إلى صراعات مع بعض السياسـيين الذين يشعرون أن مناصبهم وقدرتهم على تقديم أنفسهم مهددة.

ويشـعر بعض اللاعبين أيضاً بأن مديري الشـبكات الرئيسـيين يقومون أحياناً بأنشطة تعتبر سياسـية وغير مناسـبة لموظفي الخدمة المدنية، مثل خلق الضغوط من خلال لاعبين ينتمون إلى الخدمة المدنية. ويشعر بعض السياسيين بأنَّ مثل هذه العمليات في التخطيط الإستراتيجي تسلبهم استقلاليتهم في عقد الصفقات السياسية.

وقـد طوَّر مديرو الشـبكة قدراتهم على إدراك وتقدير «الحساسـية السياسـية»، فهم واعون للمخاطر التي قد يواجهها السياسيون عندما يشعرون أنه قد تمَّ تجاوزهم. وبشكل عـام، هم قادرون على تحديد الحـدود بين المجالين السـياسي والإداري، وقد كانوا في غايةِ الحذر في تخطي هذه الحدود. ولا يتجاهل أو يتخطى مديرو الشـبكة العمليات السياسية أو السياسيين في عملية وَضْع السياسات؛ فهم يتعاملون معها ويتعاونون أيضاً مع المسؤولين الرسـميين لاتخاذ القرارات. ومن المثير للاهتمام أنَّ مثل هذا التعاون بين موظفي الخدمة المدنية والسياسـيين موجودٌ بـين المنظمات الحكومية جميعهـا. وفي مشروع جي كي على سـبيل المثـال، تعاون عضو متمكـن في البلدية في التخطيط الحـضري مع موظف مدني في الإدارة البيئيـة للمقاطعة، وحاكـم المقاطعة، وعضو مجلس الـوزراء الفلمنكي المختص في شؤون الموانئ. والنموذج الهجين للعلاقات السياسية - الإدارية الذي تنبأ به أبرباخ وآخرون (Aberbach et al., 1981) قبل أكثر من ٢٥ سـنة أصبح الآن واقعاً في الشـبكات التي تمت دراستها بين المنظمات الحكومية.

وفي حين أنَّ هناك الكثير من عمليات المسح والاجتياز للحدود بين المنظمات الحكومية، فإن هذه الأنشـطة لا تغيِّر حدودَ الولاية، ولكنها تغيِّر الحدودَ داخل الولاية. لقد أصبحت الشبكات عالماً قائماً في حد ذاته داخل النظام الحكومي، فهي تجمع الجهات معاً على منطق إدارة المشـاريع والمناطـق، والذي يصبح بالتدريج نظاماً له جـدول أعمال احترافي، وتنظيم وثقافة متميزة، في تقاطعات الحدود بين المنظمات المشاركة.

خمسة أدوار للإدارة الابتكارية المحتملة:

واستناداً إلى أنشطة إدارة الشبكة، تمَّ وضع تصنيف يتكون من خمسة أدوار إدارية. بناءً على الأبحاث التي أجراها أغرانوف (Agranoff, 2003, 2007) في إدارة الشبكات بين المنظمات الحكومية، حيث حدَّدت عدداً من الأدوار ولكنها لم تطورها بشكل منهجي.

والأدوار الخمسة هي: مشغل الشبكة، والمناصر (المؤيد) للشبكة، والمروِّج للشبكة، والمفكر المبدع، وحارس الرؤية. وسوف يتم شرح هذه الأدوار بمزيد من التفصيل وإثباتها بالأدلة العلمية. وسوف يتم مناقشة كل دور وماهيته، وكيف يتشكَّل الدور، ومَن يقوم به، ومدى تشابهه أو اختلافه في الحالتين المطروحتين في الدراسة، وكيف يساعد ذلك على بناء قدرات الابتكار.

مشغل الشبكة:

«مُشغل الشبكة» هو المسؤول عن الإدارة اليومية للشبكة، ويعمل بمثابة الأمانة المعنية بجميع المهام الإدارية اليومية. ومع ذلك، فإن أعمال مُشغل الشبكة لا تقتصر على الوظائف الإدارية فقط، فهو على سبيل المثال أيضاً ضابط الاتصال الرئيسي للتواصل بين الأفراد (اللاعبين) داخل الشبكة وخارجها. هذا الدور مهم؛ لأنه شكلٌ من أشكال السلطة (هوكسهام وفانجين Huxham and Vangen، ٢٠٠٥)؛ إذ إن المشغل هو «الأكثر مسؤوليةً عن إنشاء ونَقْل وتصميم الشبكة» (أغرانوف Agranoff، ٢٠٠٧، ص ٩٣).

في حالة جي كي، تم تعيين موظف حكومي خصيصاً للعمل كمشغل شبكة بدوام كامل. ومن ثَمَّ، مشغِّل الشبكة (المُسمَّى رسمياً «منسق المشروع») هو منصب وشخص رسمي في الشبكة، ويتم تمويله بشكل مشترك من قِبل الشركاء العامين في الشبكة. ومن المثير للاهتمام أنه ممثل سابق لإحدى الجهات في الشبكة، وإنجازاته الوظيفية (في مناصب مختلفة سواء داخل الحكومة أو خارجها) قد زوَّدته بالسمات المذكورة أعلاه. وفي حالة بي جي، هناك خُطط لتوظيف مشغل شبكة بدوام كامل، ولكن لم يتم اعتماد الموارد المالية لهذا الغرض حتى الآن.

وفي كلتا الحالتين، يعتبر اللاعبون دور مشغل الشبكة مهماً. وفي حين لم تكن هناك منافسة حقيقية في جي كي في تعيين الشخص المناسب لهذا الدور، إلا أن ذلك شكَّل قضيةً في جي كي. ومن الواضح في كلتا الحالتين أن إدارة البيئة الإقليمية كانت حريصةً على لعب هذا الدور؛ لأن ذلك يساعد على وجود الشرعية (للمقاطعة كلاعب سياسي) والسيطرة، إذ إن الجهة التي تلعب دور مشغل الشبكة لديها سيطرة على الجانب التشغيلي للشبكة، وهو مصدر سلطة لا يدركه الكثير من الباحثين (هوكسهام وفانجينHuxham and Vangen، ٢٠٠٥).

وقد يبدو دور مشغل الشبكة متشابهاً إلى حد كبير مع الدور الإداري التقليدي، ولكن من المرجح أن إدارة الشبكات بين المنظمات الحكومية لن تتحقق دون هذا الدور، وهي جزء مما يمكن تسميته أداء نظام الشبكة (فويتس وآخرونVoets et al.، ٢٠٠٨). ويضفي دور مشغل الشبكة طابعاً مؤسساتيًا لم يكن موجوداً من قبلُ. كما أنه يُصبحُ عنصراً رسمياً يُسلِّط الضوءَ على أهمية الشبكة: تم إنشاء القدرة وتكريسها لتشغيل الشبكة بين المنظمات الحكومية.

مناصر الشبكة:

«مناصر الشبكة» هو اللاعب المتميز في الشبكات من حيث بناؤها، والمحافظة عليها واستخدام العلاقات مع اللاعبين الآخرين على المستويات الشخصية والمهنية. وهو يشبه «العنكبوت» في ترتيب الشبكة. مناصر الشبكة التعاونية حريص على جدول أعمال الشبكة (على عكس الجهات الأخرى ذات العلاقات الشبكية العالية التي تسعى فقط لتحقيق جدول الأعمال الخاصة بها).

وقد أكَّدت نتائج هذه الدراسة استنتاجات أجرانوف (Agranoff، ٢٠٠٧، ص ٩٣)، حيث إن مناصر الشبكة الرئيسي في الحالتين الدراسيتين ليس هو المنفذ أو الرئيس، لكنه يتعاون مع اللاعب الذي يقوم بتلك الوظيفة. في حالة جي كي، كان مناصر الشبكة الرئيسي يُمثِّل بالفعل اليد اليمنى للرئيس. وفي حالة بي جي، لم يكن موقف مناصر الشبكة الرئيسي واضحاً؛ ففي بعض الأحيان، كان يُمثِّل رئيساً غير رسمي، ولكن في معظم الوقت كانت المبادرة (وبالتالي منصب الرئيس) لدى لاعبين آخرين (مثل: إدارة الغابات الفلمنكية، وإدارة التخطيط الفلمنكية).

في كلتا الحالتين الدراسـيتين، كان مناصر الشـبكة الرئيسي هو الشخص نفسه، أي رئيس الإدارة البيئية للمقاطعة، وكان مشاركاً على المستويات الشخصية والمهنية والحزبية السياسية. فلم يكن قادراً فقط على معرفة التكوين المطلوب للعلاقات بين المنظمات الحكومية، ولكن كان أيضاً قادراً على ربط اللاعبين بشكل فعَّال. ويتم استهداف مناصر الشبكة بشكل واضح جداً للوصول إلى شـبكات جديدة من خلال إنشاء الروابط مع لاعبين متمكنين بدرجة عالية في الشبكات الأخرى. والعديد من المشاركين الذين تمَّت مقابلتهم قالوا: إن مثل هذا النشاط الشـبكي متطلبٌ لا غنى عنه. ووفقاً لمديري الشبكة، يتطلب النشاط الحكومي في فلاندرس (وهي بيئة مؤسسـية مزدحمة، مسيسـة للغاية، ومتحزبة، ومشبعة بالسياسة المحلية) من المسؤولين الإداريين أن يلعبوا دوراً سياسياً نشطاً إذا أرادوا تحقيق النتائج.

في كلتـا الحالتين الدراسـيتين، يعتبر اللاعبون دورَ مناصر الشـبكة مهـماً. ويُتوقع من اللاعبـين إحضار وتوظيف مصادر شـبكاتهم، ولكن من الواضح أن مناصر الشـبكة في كلتا الحالتين على حد سواء لديه «أكبر» شبكة، وهو الأكثر قدرةً على الاستفادة من قدرة اللاعبين الآخريـن للدخول إلى الشـبكة. وفي كلتـا الحالتين، كان رئيـس الإدارة البيئية في المقاطعة حريصاً على القيام بهذا الدور، وكان من الواضح أنه يستمتع به.

ومـع ذلك، كانت عوامل تحقيق النجاح لمناصر الشـبكة أفضلَ في حالة جي كي مقارنة مـع حالة بي جي. وكان أحد العوامل التي اختلفت بينهما هو انتشـار وترتيب اللاعبين في كل حالـة، وكان العامل الآخر هو الاختلاف الجزئي في الفـترة الزمنية التي كان يعمل فيها، حيث السياق السياسي خلال الفترة التي تم فيها تحليل جي كي كان أكثر ملاءمةً من السياق السـياسي خلال الفترة التي تم فيها تحليل بي جي (على سـبيل المثال، تحالفات مختلفة في الحكومة الفلمنكية).

القـدرة الابتكارية لدى مناصر الشـبكة تكمن في قدرته على إقامة العلاقات الشـبكية عبر المسـتويات، والقطاعات، والانقسامات السياسـية-الإدارية المختلفة. ورغم قلة الموارد الرسـمية، فإن إنشاء سـاحة الشبكة أو الشـبكة بين المنظمات الحكومية يوفِّر في حد ذاته تنسـيقاً بين المنظمات الحكومية من حيث العلاقات. ومقارنة بأسلوب العلاقات التقليدية بين المنظمات الحكومية، فإن مناصرَ الشـبكة يقوم بدمج العلاقات الرسـمية القانونية مع العلاقات الاجتماعية بشكل صريح من خلال جدول أعمال مشترك.

مروِّج الشبكة:

يتــم تعريف «مروِّج الشــبكة» هنا كشــخص موثوق ومقبول من قِبــل جميع اللاعبين كرئيس (من الناحية الطبيعية، وليس فيما يتعلق بالسلطة أو التسلسل الهرمي). وهو محل ثقة الآخرين؛ ولذلك يتوجه إليه جميع اللاعبين الآخرين بشــكاويهم وملاحظاتهم. ويحاول المروِّج جَمعَ الأطراف حيث إنه الجهة المعنية بإدارة النزاعات. وإذا تطلب الأمر فقد يقوم المروِّج بتطبيق «عقوبات» على أعضاء الشــبكة، وذلك بناء على الســلطة الأخلاقية والثقة والقبول غير الرســمي من قِبل اللاعبين. ويعتبر الرئيس هو المقبول من معظم الأفراد نظراً لموثوقيتــه، ويُنظر إليه على أنه محايد. وفي الشــبكة بــين المنظمات الحكومية يقوم مروج الشــبكة بدور الوســيط بين المقاطعات والحكومات المحلية والفلمنكية. وعلى هذا النحو، يقوم بترويج الشبكة بين المنظمات الحكومية.

في حالة جي كي الدراسية، قام حاكم المقاطعة بدور مروِّج الشبكة، ولم تكن لديه كفاءات رســمية فيما يتعلق بمجال التركيز، ولكن نشــاطاته تقع على تقاطــع الحدود بين الحكومة المحلية والمناطقية والمركزية. وقد كان يتمتع بثقل أخلاقي كبير، وله ســلطة معنوية كبيرة دون وجود مصالح رســمية ملموســة. وفي حالة بي جي، كانت الملاحظة الســلبية الرئيسية لدى مديري الشبكة هي عدم وجود مروِّج الشبكة الذي يستطيع «السيطرة» على الساحة الداخلية للشــبكة، ويعزِّز الشبكة في الســاحة الخارجية. ورغم وجود رؤساء رسميين في بي جي وفقاً لِمَن كان مســؤولاً عن المبادرة في المشروع، لم يكن أحدٌ قادراً على أن يصبح مروِّجاً للشبكة؛ والسبب في ذلك قد يعود لارتباط اللاعبين بشكل واضح بمصالحهم الفردية، أو أنهم كانوا صغاراً في السن وقليلي خبرة، أو لم يحظوا بقبول الآخرين للقيام بهذا الدور.

القيمة المضافة لمروج الشبكة هي عبء الشبكة، فهو قادر على تجاوز مختلف الثقافات والمواقف والحفاظ على إيجابية الأشــخاص في العمل، وهــو قادر أيضاً على فهم الصراعات بين الأطــراف الحكومية، والعمل بوصفه الحارس على منطقــة تجمُّع المنظمات الحكومية أو المنطقة الحدودية التي تمثلها الشــبكة بين الحكومات. وفي هذا الصدد، يســاعد مروِّج الشــبكة في ابتــكار العلاقات بين المنظــمات الحكومية من خلال تقديــم (نوع جديد) من القيادة بين المنظمات الحكومية، تحترم المساواة بين مختلف المستويات بناء على الخصائص الشخصية وغير الرسمية.

المفكر المبدع:

«المفكر المبدع» هو الشخص الذي يمتلك الخبرة الفريدة، ويطور المفاهيم والنماذج، وينتج أدوات لبناء برمجيات العمل الجماعي، ويحقق الإجماع. إنه يحاول بنشاط تأطير وإعادة صياغة قناعات الأفراد الآخرين، ويقوم بالابتكار وجَمْع المفاهيم والمصالح المختلفة. المفكر المبدع يستطيع كذلك أن يلعب دوراً على مستوى التفاعلات، كالتوجيه الإرشادي في الشبكة، على سبيل المثال من حيث المكاسب السريعة، أو تحديد أساليب مريحة لعَقْد الاجتماعات. من الناحية المثالية، المفكر المبدع ليس له مصلحة في مجال التركيز أو في القضايا المطروحة على الطاولة، وبالتالي فهو «حرٌّ» في تقديم المداخلات الإبداعية.

ولما كانت الحالات تركِّز بشكل كبير على مسائل التخطيط المكاني، كان استشاريو التخطيط هم «المفكرون المبدعون» الرئيسيون، وقدموا مفاهيم مكانية جديدة للتفكير والبحث، وبالتالي أثروا على الأفكار (على مستوى اللعبة والشبكة). وقد كانوا أيضاً قادرين على تقديم روابط ذات قيمة بين المنظمات الحكومية، حيث قاموا بتنفيذ دراسات ومشاريع لكثير من الجهات المشاركة في الشبكة على مستويات مختلفة (مثل: مدينة جينت، وإدارة التخطيط الفلمنكية). ونتيجة لذلك، تمكنوا من إقامة روابط ملموسة بين عمليات السياسات المختلفة. وعلاوة على ذلك، شارك المفكرون المبدعون في التفاعلات، مثل اقتراح أساليب مبتكرة لإدارة مجالات التركيز بشكل جماعي من خلال تحديد هيكلة الشبكة التي ينبغي وضعُها في التشريع.

وقد ساعد المفكرون المبدعون على الابتكار في العلاقات بين المنظمات الحكومية، من حيث الأفكار والتفاعلات. علماً أن قرار جلب هؤلاء المفكرين المبدعين للعمل في الشبكة يعدُّ في حد ذاته نوعاً من الابتكار، وهم بدورهم يقومون بتنشيط الإمكانات الابتكارية لدى الشبكة بين الحكومات. والمفكرون المبدعون يقدِّمون قدرةً إضافية لحل المشكلات بين الحكومات، وهي قدرة غير موجودة في المنظمات المشاركة وعلى المستويات الفردية.

حارس الرؤية:

تمشياً مع فكرة أغرانوف (Agranoff, 2003)، فإن «حارس الرؤية» هو شخص من داخل

الشبكة أو خارجها، وقد يكون مسؤولاً في القطاع العام أو خارجه، ولديه - أو يصبح لديه - إيمان قوي بالقيمة المضافة للشــبكة. هؤلاء الأشخاص همُّهم التقدُّم الجماعي، واهتمامهم بالأداء العام للشبكة هو الفارق بينهم وبين أصحاب المصالح أو المشاركين في الشبكة، الذين يركزون أساســاً على أهدافهم التنظيمية. كما يقوم حرَّاس الرؤية بدور «مديري المخاطر»، حيث إنهم يكشفون عن المشاكل المحتملة في الشبكة وفي البيئة المحيطة بها. ويتم تنشيط هؤلاء الحرَّاس من قِبل مديري الشبكات الآخرين عند الحاجة.

في حالة جي كي كان هناك حارسٌ رئيسي للرؤية: ممثل ســابق لسلطة الموانئ وموظف حكومي في إدارة مدينة جينت (وأيضاً المنســق السابق للمشروع). وكلاهما إما غيَّر منصبَه الحــالي أو مســاره الوظيفــي. وفي حالة بي جــي، كان حارسُ الرؤية الرئيسي هو مســؤول التخطيط من الإدارة الفلمنكية.

وتتمثــل قدرة حرَّاس الرؤية الابتكارية في تجاوزهم عــادة التركيز على منظمة أو قطاع أو مســتوى واحد. ويُعدون بمثابة حقل تجربة لمديري الشبكة، فهم يساعدون على ضمان مراجعة الذات وإمكانات الحوكمة الفوقية.

تلخيص تحليل الأدوار:

تمَّ تحديد خمسة أدوار إدارية يمكن أن يقوم بها شخص أو أكثر. في حالة جي كي كانت جميع الأدوار موجودة. وفي حالة بي جي وجدنا ثلاثةَ أدوار بشــكل واضح، ولكنَّ اثنين كانا أكثرَ غموضاً (مشــغل الشــبكة ومروِّج الشــبكة). وقد تجتمع جميع هذه الأدوار الخمسة في لاعــب واحد، ولكن التحليل أظهر أن اللاعبين غالباً ما يكونون «متخصصين» في واحد أو مجموعة من هذه الأدوار. ووجود مزيج ناجح من هذه الأدوار يُســهم في بناء القدرات في العلاقات بين المنظمات الحكومية، من حيث توفير آفاق أفضل لتحقيق التنســيق والتغلُّب على تبعثُر الحكومات (أغرانوف Agranoff، ٢٠٠٨، ص ١١).

تختلف أدوار الشــبكة الخمســة عن بعضهــا البعض ولكنها في الوقت نفســه مترابطة (أغرانوف Agranoff، ٢٠٠٨، ص ١٨). فدون معرفة جهات الاتصال الصحيحة وفهم كيفية الاســتفادة منها (دور مناصر الشبكة)، من الصعب على الشبكة اكتساب الشعبية المطلوبة

للمــضي قدماً. ودون وجود شــخص يتولى دورَ تنظيم العمليــات الفعلية ويتحمل العبءَ الإداريَّ للشبكة، قد لا تُحقِّق الشبكة المستوى المطلوب. وتعدُّ وظيفة مروِّج الشبكة مهمة كذلك؛ لأنها تســاعد على خلق القيادة في الشــبكة وإيجاد متحدث باسم الشبكة خارجها. ويقوم مروِّج الشــبكة بالاســتفادة من الدعم الإداري لمشغل الشبكة وعلاقات الشبكة التي يُنشــئها ويديرها مناصر الشبكة. ووظيفة حارس الرؤية هي التي تتطور مع مرور الوقت، ولكنها تُبقي الشــبكةَ في وضع يســمح للمراجعة الذاتية، ويساعد أيضاً على تحديد وتقييم المخاطــر بل ومعالجتها. وأخــيراً، فقد ثبت أن دور المفكر المبــدع كذلك في غاية الأهمية. ففي الكثير من الأحيان، التفوق في الشــبكات لا يكفــي لتحقيق المدخلات المطلوبة لنجاح الشبكة. وفي كلتا الحالتين الدراسيتين كان وجود المدخلات الإبداعية حاسماً لتطوير جدول أعمال الشــبكة بنجاح، سواء من حيث الأفكار (على سبيل المثال، إطارات جديدة للمناقشة أو دراســة المنطقة) أو التفاعلات (مثل، إنشــاء ورش عمل أو تطوير أســاليب للتعامل مع أصحاب المصلحة).

وبناءً على أبحاثنا المحدودة، لا يمكن الادعاء أن الأدوار الخمســة هي المتطلبات المطلقة للشبكات الناجحة، ولكن لا شك أن تفعيلها يزيدُ من فرص النجاح في حل مشاكل العلاقات بين المنظمات الحكومية.

الخلاصة:

هدف هذا الفصل تحليل دور إدارة الشبكة في بناء قدرات الابتكار لحل مشاكل العلاقات بين المنظمات الحكومية. ومن خلال اســتخدام مدخل مكوَّن من خطوتين، وتوظيف إطار كيكيرت وآخرين (Kickert et al.) لنشاطات إدارة الشبكة، ومن ثَمَّ تطوير تصنيف الأدوار، قامت الدراســة بتحليل أنشطة إدارة الشبكة، وتحديد مديري الشبكة الفعليين، واستشراف ســماتهم الرئيسية، ووصف أثر هذه الســمات في تعزيز القدرة الابتكارية على حل مشاكل العلاقات بين المنظمات الحكومية.

ومن حيث أنشطة إدارة الشبكة المستخدمة، من الواضح أن إطار كيكيرت وآخرين يوفِّر أساســاً مفيداً لدراسة إدارة الشبكة. ومن أجل تطوير واستخدام الإطار في المستقبل، يقترح

المؤلفون النظرَ في كيفية الجَمْع بين هذه الإستراتيجيات، وتحليل الدوافع وراء استخدام كل إستراتيجية للحصول على تصوُّر أشمل يأخذ في اعتباره البُعدَ السياسي مع مراعاة الجوانب السلبية لإدارة الشبكة. وقد أظهر تحليل أنشطة إدارة الشبكة في كلتا الحالتين أن الإدارة الابتكارية هي مزيج من التميز الفردي وجهود الفريق، وأنَّ وجود مجموعة معينة من المهارات مع الحرص على أهداف الشبكة أمرٌ في غاية الأهمية لتحقيق النجاح، وأن تهجين العلاقات السياسية -الإدارية في إطار العلاقات بين المنظمات الحكومية أصبحَ حقيقةً ملموسة وممارسة مقصودة.

واستناداً إلى تحليل إستراتيجيات إدارة الشبكات، تمَّ تطوير تصنيف الأدوار الرئيسية في الشبكة، حيث تم تحديد خمسة أدوار متميزة، وبيان أن مزج هذه الأدوار يخلق القدرة الابتكارية اللازمة للتعامل مع التحديات المعاصرة للعلاقات بين الحكومات. والصفة المحورية المتكررة في هذه الأدوار هي فنُّ مسح الحدود وعبور الحدود، ونتيجة لذلك تصنع أنشطة الإدارة المشتركة للشبكة لكلٍّ مِن مشغل الشبكة، ومناصر الشبكة، ومروِّج الشبكة، وحارس الرؤية، والمفكر المبدع «خليطاً» من العلاقات بين المنظمات الحكومية، يصعُب إيجادُها دون هذه الأدوار.

إن الإمكانات الابتكارية لإدارة الشبكات في سياق العلاقات بين الحكومات واضحة. فهي تساعد على جَعْل العلاقات بين المنظمات الحكومية متعددة الأطراف وتعاونية، وتجمع بين طائفة واسعة من القضايا المتعلقة بالسياسات (بدلاً من المعاملات الثنائية بين الحكومات). وتوفِّر إدارة الشبكة آفاقاً أفضل لتحقيق التنسيق والتغلُّب على تشتت الحكومة، وتحفيز علاقات تعاونية وأقل تنافسية بين المنظمات الحكومية. وتسهم إدارة الشبكة أيضاً في بناء قدرات العلاقات بين المنظمات الحكومية من حيث بناء شبكة من العلاقات الاجتماعية التي يمكن استخدامُها لتبادل الأفكار أو توفير الخبرات عبر المستويات الإدارية. كما تساعد إدارة الشبكة في إيجاد ساحة «لالتقاط» وفهم الصراعات بين الجهات الحكومية (لوفلين Loughlin، ٢٠٠٧؛ أغرانوف Agranoff، ٢٠٠٨، ص ١١). ومثل هذا الابتكار يتم تطويره في منطقة الحدود بين المنظمات الحكومية المستقلة التي تشارك في الشبكات. وبعبارة أخرى، وجود منطقة مسح الحدود واجتياز الحدود يحفِّز الابتكار، حيث إن الإبداع البشري في هذه المنطقة يتيح المجالَ للتعامل مع صعوبة صياغة القضايا وإيجاد الحلول المحتملة.

الابتكار إذاً مرتبط بعناصر العمل على الحدود. وتزدهر قدرات مديري الشبكة الذين يفكرون ويعملون إستراتيجياً عند تدوير الأدوار وإتاحة المجال لتطوير الأشخاص في بيئة جديدة، وكذلك عندما تجتمع تصوُّرات وأهداف وإستراتيجيات الأفراد. وهذا المزيج من الخصائص المؤسساتية والشخصية هو ما يزيد من إمكانية الابتكار في الشبكات بين المنظمات الحكومية.

ملاحظات:

١- التغيرات في البيئة التي تفسِّر إعادة صياغة التفاعلات لا تعتبر جزءاً من النشاط الإداري.

٢- الألعاب السياسة هي عمليات تفاعل إستراتيجية تتشكل حول القضايا (كيكرت وآخرون Kickert et al.، ١٩٩٧).

٣- مفهوم «الترتيب» يشير أساساً إلى استحداث واستدامة وتغيير المتطلبات بشكل يتناسب مع مجموعة من التفاعلات في لعبة السياسات (كليجن وتيسمان Klijn and Teisman، ١٩٩٧، ص١١٠).

٤- إستراتيجية تهدف إلى تغيير ظروف الشبكة أو السياق المؤسسي الذي تتم فيه لعبة السياسات.

٥- برمجيات العمل الجماعي (groupware) هي «التطوير الجماعي المبني على التفاهم المتبادل وتجاوز التواصل/التفاعل القائم على التسلسل الهرمي، والذي يسمح لاجتماع الثقافات والإجراءات وتقسيمات العمل المختلفة» (أغرانوف Agranoff، ٢٠٠٧، ص ٢١٣).

الفصل التاسع

الابتكار الريادي في الرعاية الصحية: نظرة المديرين التنفيذيين للابتكار واحتفاظهم بالشرعية

فيلما فانديرشير، ميركو نورديجراف، وباولين مويرس
(Wilma van der Scheer, Mirko Noordegraaf and Pauline Meurs)

مقدمة:

يركز هذا الفصل على دور الإدارة التنفيذية في ابتكار الرعاية الصحية. ويتم التمييز بين نوعين من الابتكارات: الابتكارات الريادية، والابتكارات المؤسساتية. النوع الأول يهدف إلى إيجــاد طرق جديدة للرفع من حصة وحجم ووضع المنظمة التنافسي في الســوق، ويهدف النوع الثاني إلى إيجاد طُــرُق منطقية جديدة لربط (طريقة التفكير والعمل) «القديم» مع «الجديد» في الرعاية الصحية، من أجل تقديم مســاهمة مســتدامة لنوع جديد من نظام الرعاية الصحية. وتبحث هذه الدراسة كيف ينظر المديرون التنفيذيون في الرعاية الصحية إلى النوعين من الابتكار وكيف يطبقونهما.

ويرتبــط كلا النوعين من الابتكارات بالتغيرات الجارية في أنظمة الرعاية الصحية، حيث يجبر منطق السوق الجديد والسياسات والتقنيات الجديدة المديرين التنفيذيين على الترشيد في تقديم الرعاية الصحية والتنافس مع الآخرين، ورفع مســتوى المنظمات وتوسيع نطاقها. ووفقاً لأوســبورن وبراون (Osborne and Brown, 2005)، فإن مثل هذه التغييرات تعني ترك ممارسات الماضي وإيجاد هياكل وأساليب مبتكرة ومهارات إدارية جديدة، وهذا بدوره يتطلب ابتكاراتٍ رياديةً على المســتوى التنظيمي، وفي الوقت نفســه لا يستطيع المديرون التنفيذيون تجاهــلَ المنطق المهني والتنظيمي الماضي والمبني على أســس إدارية وأخلاقية مهنية، مثل مراقبــة الميزانية وتجنُّب المخاطر. وبالتالي، فإن المديرين التنفيذيين في الرعاية الصحية معرضون لخطر الوقوع بين سياســات الإصلاح ذات الدوافع السياســية من ناحية، ومقاومة التغيير، على سبيل المثال، من قبل الموظفين المعنيين بتنفيذ التغيير من ناحية أخرى (غودوين Goodwin، ٢٠٠٦). ويبدو أن الســيطرة الحكومية المباشرة والأشكال التنظيمية

الجديـدة لإدارة الأعمال لم تعد مناسـبة لتوفير الشرعية للمديريـن التنفيذيين على المدى الطويـل؛ وبالتالي فهنـاك احتياج للابتكارات الريادية الموجهـة للمنتجات الجديدة ونماذج إدارة الأعمال الجديدة، وكذلك الابتكارات المؤسساتية من أجل إيجاد طُرق جديدة للتفكير والعمل في مجال الرعاية الصحية والحفاظ على الشرعية. والتسـاؤلات الرئيسـية في هذه الدراسة هي: كيف يتعامل المديرون التنفيذيون مع نظامين متعارضين في القيم؟ هل لدى المديرين التنفيذيين طرقٌ مبتكرة للجَمْع بين الابتكارات والشرعية؟

تقدِّم الأقسـام التالية خلفيةً عن المشـهد، ابتداءً بشرح موجز عن التغيرات في الرعاية الصحية (في هولندا) والعواقب المترتبة على موقف المديرين التنفيذيين، بعد ذلك سوف يتم شرح دور المديرين التنفيذيين في الرعاية الصحية بصفتهم «ناشـطين مؤسسـاتيًّا»، ثم شرح الفـرق بين الابتكارات الريادية والمؤسسـاتية في مجال الرعاية الصحيـة. يتبع ذلك تحليلٌ علميٌّ للإسـتراتيجيات التنفيذية من خلال دراسة نتائج استبيان بحثي موسَّع أُجري في عام ٢٠٠٠ وعام ٢٠٠٥. وفي نهاية الفصل سوف يتم استخلاص بعض الاستنتاجات.

الاحتفاظ بالشرعية في أوقات التغيير:

الرعاية الصحية في هولندا تُمثِّل قضيةً عامةً وخاصة ومهنية، حيث إن أخصائيي الرعاية الصحيـة يعملون لدى المنظمات الخاصة التي لها مهامٌّ عامـة، وتُموَّل في الغالب من خلال المـال العام (هيلدرمان وآخرون .Helderman et aI، ٢٠٠٥). ومنذ عقود تولت الحكومة المركزية المسؤولية المباشرة عن تنمية القطاع من خلال التخطيط المفصل والميزانية ومراقبة التعريفـة الجمركية للمهنيين الصحيين المسـتقلين. ومقدمو الرعايـة الصحية غير الربحية وشركات التأمين (صناديق المرضى) عملوا كمنظمات شبه حكومية لتنفيذ السياسات واللوائح الحكومية (هيلدرمان Helderman، ٢٠٠٧؛ فانديرشـير an der Scheer، ٢٠٠٧). والإدارة الناجحة لهذه المنظـمات تطلبت كفاءةً عالية للإدارة العامة، غير أنَّ قطاع الرعاية الصحية الهولندي هو قطاع عام في حالة تحوُّل، وكما هو الحال في البلدان الأخرى، الأهداف التقنية والسياسـية - مثل السـيطرة على التكاليف وتحسين الكفاءة - ازدادت أهميةً، بالإضافة إلى الأهداف «المؤسسـاتية» التقليدية التي تعكس القيم المهنية، مثل: توفير اللازم والمناسـب

من الرعاية والسلامة وإمكانية الوصول، وما إلى ذلك (أوسبورن وغايبلر Osborne and Gaebler، ١٩٩٢؛ بوليت Pllitt، ٢٠٠٢؛ كيربي Kirby، ٢٠٠٦). وقد ذكرت الحكومة الهولندية في بداية التسعينيات ثلاثة أهداف للسياسة العامة في قطاع الرعاية الصحية: الابتكار، وكفاءة الإنفاق، وتلبية الطلب (فان دير غرينتن وكاسدوربvan der Grinten and Kasdorp، ١٩٩٩؛ WWR، ٢٠٠٤). ولم تعد أدوات التخطيط السياسي والميزانية ومراقبة الأسعار الحالية كافيةً لتحقيق هذه الأهداف. واعتُبِرت الأسواق أدواتٍ جديدةً لتحقيق أهداف السياسات، وبدأت الحكومة بالعمل على إيجاد ظروف السوق في قطاع الرعاية الصحية (بوتيرس Putters، ٢٠٠١؛ هلديرمان وآخرون .Helderman et al، ٢٠٠٥؛ هلدرمان Helderman، ٢٠٠٧). وقد كان الهدف هو الحد من دور الحكومة والسيطرة على الأوضاع اللازمة لتحقيق الأداء الأمثل لأسواق الرعاية الصحية (ديجستلبلوم وآخرون .Dijstelbloem et al، ٢٠٠٤).

إن التحوُّل نحو الأسواق في قطاع الرعاية الصحية يعدُّ مشروعاً طويلَ الأمد. وقد تمَّ اتخاذ الخطوات الأولية قبل ٢٠ عاماً، واليوم يُحرِّك قطاع الرعاية الصحية الهولندي مزيجاً من قوى السوق والتخطيط الحكومي والميزانية ومراقبة الأسعار (ديجستلبلوم وآخرون .Dijstelbloem et al، ٢٠٠٤؛ فانديرشير van der Scheer، ٢٠٠٧). وليس من الواضح ما إذا كان هذا المزيج سيتطور ليكوّن مزيداً من عناصر السوق، وهذا يعتمد بشكل كبير على أنواع الائتلافات الحكومية. ويخلق ذلك شكوكاً كبيرةً حول الأهمية الفعلية للأسواق في الرعاية الصحية الهولندية، وفي الوقت نفسه فقد أصبحت ظروف السوق مندمجةً في طريقة عمل وتطوير القطاع. ويجري نَشْر أساليب جديدة للإجراءات المناسبة من خلال المبادئ التوجيهية والتشريعات والممارسات الحكومية (نوردغراف وآخرون Noordegraaf .et al، ٢٠٠٥؛ فان دير شير van der Scheer، ٢٠٠٧). ويتم إنشاء مخاطر ريادية لمقدمي الخدمات وشركات التأمين. والأوضاع السوقية الثابتة تتحطم. ومنافسة الأسعار تجلب الاهتمام المتزايد بإدارة التكاليف والإنتاجية. وتُضاف المدفوعات الخاصة إلى التمويل العام التقليدي للخدمات الصحية، إلخ (فاركيفيسر وآخرون .Varkevisser et aI، ٢٠٠٨). ونتيجة لذلك، يواجه المديرون التنفيذيون في منظمات الرعاية الصحية وضعاً تُصبح فيه إدارة المسائل الروتينية - أي قواعد لعبة الإدارة العامة التقليدية - غير صالحة في نواحٍ

كثـيرة في أعمالهــم (بوليــت وبوكــيرت Pollitt and Bouckaert، ٢٠٠٠؛ غريت وميورس Grit and Meurs، ٢٠٠٥؛ غودويــن Goowin، ٢٠٠٦؛ كــيربي Kirby، ٢٠٠٦؛ نوردغــراف Noordegraaf، ٢٠٠٧). فظروف الأســواق الناشــئة تتطلب المزيدَ من المعرفة والجدارات فيما يخصُّ إدارة الأعمال من قِبل المديرين التنفيذيين في مجال الرعاية الصحية (فانديرشــير van der Scheer، ٢٠٠٧؛ نورديغــراف وفــان دير ميولــن Noordegraaf and van der Meulen، ٢٠٠٨). وللحفاظ على الشرعية، من المناســب للمديرين التنفيذيين التكيُّف مع المنطق الجديد وتبني الأســاليب الريادية الجديدة في إدارة الأمور والتفاعل مع الابتكارات الريادية (كلارك ونيومان Clarke and Newman، ١٩٩٧).

ويمكــن أن يُنظــر إلى إســتراتيجية التكيُّف على أنها مشروعة مــن ناحية ومرفوضة من ناحيــة أخرى؛ وقد يكون من الحكمة النظر في المطالبــات والتوقعات الخارجية، ولكن من الخطأ حصر النظرة الأخلاقية على ما يُعتقد أنه تقليديٌّ فقط في الرعاية الصحية. فالشرعية ليســت مجرد امتثال للقانون وأجهزة الدولة (الشرعية التنظيمية)، ولكنها أيضاً تدور حول ما يُنظر إليه على أنه عدلٌ أخلاقي (الشرعية المعيارية)، واحترام ما هو معمول به (الشرعية المعرفية)، خاصة في مجال مؤسســاتي مثل الرعاية الصحية (انظر سكوت وماير Scott and Meyer، ١٩٩١؛ روف وســكوت Ruef and Scott، ١٩٩٨؛ ســكوت وآخرون .Scott et al، ٢٠٠٠؛ سكوت Scott، ٢٠٠١).

والأمــر الــذي قد يســاهم في الشرعية الخارجية (مــن وجهة نظر السياســيين، صانعي السياسات، شركات التأمين، وما إلى ذلك) قد يأتي على حساب الشرعية الداخلية (من المهنيين والعملاء). ووفقاً لهذه النظرة المؤسساتية، تصبح الشرعية والمؤسساتية مصطلحات مترادفة تقريباً (ســوكمان، Suchmann ١٩٩٥). ومن المرجــح أن تُقاومَ المنظمات الابتكاراتِ التي لا تتفــق مع أداء المهام المعروفة، حتى إن البعض يعتقد أنه من المســتحيل تنفيذ تغييرات ثورية في منظمات القطاع العام بسبب كثرة القيود (الترابطات الاعتمادية، التقاليد العميقة، العلاقات المقيدة، وجماعات المصالح السياســية المعنية) التي تحكم أنشطة أطراف القطاع العــام (تيري Terry، ١٩٩٦؛ موين Mouwen، ٢٠٠٦). وقــد قام بوترز (Putters, 2001) بتســمية هذه الظاهرة «الفخ المؤسساتي»، في إشــارة إلى الضغوط على المديرين التنفيذيين

مــن منظمات الرعاية الصحية للتوافق مع متطلبــات الرعاية الصحية. فكيف يتم الابتكار في مثل هذا المجال؟

الدور التنفيذي في القطاعات المؤسساتية:

وفقاً لتيري (١٩٩٦) فإن الأصل في وظيفة مديري القطاع العام، مثل المديرين التنفيذيين للرعايــة الصحية، هو الاســتجابة لمطالب النُّخب السياســية والمحاكــم وجماعات المصالح السياســية والمواطنين، وفي الوقت نفســه الحفاظ على ســلامة المنظمة العامــة. إن كلمة «النزاهة» تشــير إلى أســباب وجود المنظمة والوظائف الاجتماعية المرجوة منها، وأهدافها المؤسســاتية التي تضفي الشرعية على أعمالها. إنها تشــير إلى «الاكتمال والكلية والصحة، وثبــات الهيــاكل المعرفيــة والمعيارية والتنظيمية التي تعطي معنى للســلوك والاســتقرار الاجتماعــي » (تيري Terry، ١٩٩٦، ص ٢٧، انظر أيضاً ســكوت Scott، ٢٠٠١). وبالاتفاق مع ســيلزنيك (Selznick، ١٩٨٤)، يقول تــيري (Terry, 1990): إن خدمة المصلحة العامة هــي مهمة تتعلق بالحفــاظ على قيم المنظمة وأدوارها واختصاصاتهــا. ووفقاً لهذا الرأي، يجب أن يكون المديرون التنفيذيون أنفســهم أيضاً انتقائيين في التكيُّف مع الخارج، ويجب أن تقاوم الضغوط والمطالب التي تُضعف من نزاهة المنظمة بســبب التأثير الســلبي على نظمهــا المعيارية والإدراكيــة. هذا لا يعني أن المســؤولين التنفيذيــين في الرعاية الصحية ينبغــي أن يكون موقفهم تجاه التغيير عدائياً، بل عــلى العكس من ذلك، فمن الواضح أن التكيُّف المنضبط مع الظروف المتغيرة ضرورة مستمرة. والمقصود هو أن التغيير والابتكار في المجالات الحيوية مثل الرعاية الصحية ينبغي أن يكون متجانساً مع احترام نُظم المعتقدات القائمة والتقاليد والولاء لقيمها ومبادئها (أســباب وجود المنظمة). أضف إلى ذلك أن مسار العمــل الابتكاري يعدُّ مطلباً للحفاظ على النزاهــة التنظيمية (انظر فريدريك Friedrich، ١٩٦١ في تيري Terry، ١٩٩٠).

وقد تبرر الأحداث الخارجية التي تهدِّد سلامة المنظمة تغييرات جذرية في سلوك المنظمة القائم، ولكنها ســوف تضــع المديرين التنفيذيين أمامَ مهمة صعبــة، وهي احترام الضغوط المؤسساتية، وفي الوقت نفسه الحفاظ على المسافة بينهم وبينها، والعمل بشكل إستراتيجي. كما تتطلب من المديرين التنفيذيين تحدي وتغيير المؤســســات نفسها التي تقيدهم. وغالباً

ما يُشـار إلى هذه المعضلة بـ«المفارقة التنظيميـة الضمنية»، التي تتطلب من الأفراد تغييرَ المنطق المؤسسـاتي دون الانفصال عن العالم المؤسسـاتي (انظر على سـبيل المثال: سكوت وماير Scott and Meyer، ١٩٩١؛ سودابي وغرينوود Suddaby and Greenwood، ٢٠٠٥؛ باتيلانا Battilana، ٢٠٠٦؛ ليكا وناكاش Leca and Naccache، ٢٠٠٦؛ سليك Slyke، ٢٠٠٦). وتقترح المفارقة أن المديرين التنفيذيين يمكن أن يصبحوا «نشـيطين مؤسساتياً»، وأن يعثروا على منطق جديد يتكيف مع القواعد التقليدية للشرعية بدلاً من هجرها كلياً (تيري Terry، ١٩٩٦؛ نيومـان Newman، ٢٠٠٥؛ باتيلانـا Battilana، ٢٠٠٦). وتكمن الإجابة عن كيفية القيام بذلك في إيجاد المناخ المناسـب للتغيير (انظـر كوبنجان وكليجن Koppenjan and Klijn، ٢٠٠٤؛ دورادو Dorado، ٢٠٠٥)، وفي دور التمكـين المنبثـق من الوضع الاجتماعي للأفراد أو الوعي المؤسسـاتي للأفراد (انظر باتيلانا Battilana، ٢٠٠٦). ويعتقد آخرون أنه ينبغي أن نُركِّز على استكشاف المعاني المرتبطة بأدوار الأفراد من وجهة نظرهم ومعتقداتهم وتفضيلاتهم وكيفية تبنّيهم لهويات معينة (نيومان Newman، ٢٠٠٥؛ سـودابي وغرينوود Suddaby and Greenwood، ٢٠٠٥؛ ليكا وناكاش Leca and Naccache، ٢٠٠٦؛ رودس Rhodes، ٢٠٠٧).

وفي هذا الفصل سـوف نتبع الإستراتيجية الأخيرة؛ لأننا نريد معرفة كيفية تأثير الأسلوب الريادي الجديد في التفكير على تصورات وأعمال المديرين التنفيذيين في الرعاية الصحية، وما أنواع الإستراتيجيات الابتكارية التي يتَّبِعونها؟ وكما ذكرنا في المقدمة، سوف نميّز بين نوعين من الابتكارات: ابتكارات ريادية، وابتكارات مؤسساتية.

الابتكارات الريادية والمؤسساتية:

«الابتكارات المؤسساتية» تختلف كثيراً عن «الابتكارات الريادية» التي تركِّز على المنتجات ونماذج الأعمال الجديدة، ولغة «ريادة الأعمال» الجديدة استجابةً للأحداث الخارجية (انظر أيضـاً تعريف الابتكار في القطـاع الخـاص في (OECD وEurostat, 2005). وعلى الرغم مـن أن ابتـكار المنتجات غالباً ما يُنظر إليه على أنه ابتكارٌ جذري يمثل انقطاعاً حقيقياً عن ممارسات الماضي (أوسبورن وبراون Osborne and Brown، ٢٠٠٥)، إلا أنَّ الأثر المؤسساتي المتمثـل في التغيـير الحقيقي في التفكير والعمل في المنظمات قـد يكون طفيفاً. وكما وجد

إكســتون (Exton, 2008) في دراســة ريادة الأعمال في الخدمة الصحية الوطنية في المملكة المتحدة، قد تبقى إســتراتيجية تنظيم المشاريع واللغة الجديدة «شبه مقرونة» بالممارسات التنظيمية الســائدة بسبب تفاعل علاقات السلطة مع المؤسسات القديمة. وبدلاً من ذلك، فإن الابتكارات المؤسساتية تقوم بربط المنطقين القديم والجديد في الرعاية الصحية: تطوير قيم ومعانٍ جديدة، والانخراط في علاقات وشراكات جديدة (انظر، على سبيل المثال، سكوت وآخريــن .Scott et al، ٢٠٠٠). كل نــوع من الابتكار يخدم الأهداف الخاصة به وتصاحبه معتقــدات ولغة وممارســات خاصة بــه؛ مما يؤثر عــلى الهويات التنفيذية، والممارســات التنظيمية، والتصورات والأعمال التنفيذية.

وبينما تركِّــز الابتكارات الريادية عــلى الأدوات والقياس، تركِّز الابتكارات المؤسســاتية على الأشــخاص والقيم. ويســعى الشكل الأول إلى تحقيق الهدف: الحقائق تُوظَّف كدليل الفاعلية التنظيمية، والتي تُســتخدم لتعزيز وإثبات شرعية المخرجات، والخطط ملموســة وواقعية ولها بداية ونهاية واضحة. والهدف من ذلك هو ضمان الاستمرارية التنظيمية عن طريق تعزيز الوضع التنافسي للمنظمة (انظر كذلك دروكر Drucker، ١٩٨٥؛ تيري Terry، ١٩٩٠؛ أوســبورن وبــراون Osborne and Brown، ٢٠٠٥؛ فانديرشــير van der Scheer، ٢٠٠٧؛ إكســتون Exton، ٢٠٠٨). ويتم في هذا النمــوذج التجاري تطوير خدمات جديدة (منتجات) من أجل جذب المزيد من المرضى (العملاء). ويتم تشــجيع المديرين التنفيذيين على إعادة تطوير أنفســهم ليصبحوا أشــبه بالمديرين الرياديين في إدارة الأعمال من خلال تبني التنافســية والقوة في العمل (كلارك ونيومــان Clarke and Newman، ١٩٩٧)، وأن يصبحوا من أصحاب المخاطرة، ويقوموا بتغييرات جذرية كما يفعل الرياديون «الحقيقيون» (تــيري Terry، ١٩٩٦). وبإمكان المديرين التنفيذيــين المؤيدين للابتكارات الريادية التعلُّم من نظرائهم في القطاع الخاص، لتوســيع معارفهم في الشؤون المالية وآليات التوفير وغيرها من تقنيات وممارسات القطاع الخاص. وعلاوة على ذلك، في سياق التوجُّه نحو السوق مع التركيز المتزايد على الكفاءة والمســاءلة، يمكن الاستفادة من نوع آخر من المديرين، مديرين من «خارج» الرعاية الصحية، فهم يمتلكون الخبرات والمهارات المتعلقة بتشــغيل منظمات الرعاية الصحية كنشاط تجاري عادي (غريت وميورس Grit and Meurs، ٢٠٠٥).

والشــكل الثاني مــن الابتكارات يركّز على الجانب الــذاتي أو الاجتماعي، حيث يُنظر إلى التغيير على أنه نتيجة للتفاعل الاجتماعي بين أطراف متعددة (انظر على سبيل المثال: دينيس وآخرين Denis et al. ،١٩٩٦؛ روف وســكوت Ruef and Scott، ١٩٩٨؛ ســكوت وآخرين Scott et al.، ٢٠٠٠؛ كيركباتريك وأكرويد Kirkpatrick and Ackroyd، ٢٠٠٣). ويسعى الابتكار المؤسســاتي إلى الاعتراف بالطُّرق الجديدة في التفكير والعمل ودعمها. والهدف هو الحفاظ على القيم المميزة للمؤسسة وأدوارها وجداراتها، من خلال إعادة تشكيل الترتيبات الاجتماعية دون فقدان الشرعية. ولذلك ينبغي على المديرين التنفيذيين في الرعاية الصحية النظــر في مصالح المــرضى والمهنيين، فضلاً عن مصالح القطاعين الخــاص والعام. وبالإضافة إلى النتائــج والقواعد القابلة للقياس، يجب احترام القيم المهنية ورغبات العميل؛ وذلك لأنَّ الرعايــة الصحية هدفها«معالجة الناس»، والتي تعتمد على الاتصال البشري والثقة. وتتأثر الجودة بشعور العملاء بالاســتقرار، وأن هناك مَن يستمع إليهم، وهذه عناصر مهمة لبناء وتعزيز الشرعية. لذلك فإنه يتطلب من المديرين التنفيذيين الحفاظ على مجموعة متنوعة من العلاقات الداعمة، ســواء على المســتوى الداخلي أو الخارجي، والجهد المستمر للحفاظ على صورة إيجابية في المجتمع العام (تيري Terry، ١٩٩٦).

وهذا يتطلب وجود مديرين لا يديرون فقط من الأعلى إلى الأســفل من خلال السيطرة على العمليات التنظيمية، ولا إلى الخارج فقط من خلال تحقيق نتائج قابلة للقياس؛ ولكن أيضاً من الأســفل إلى الأعلى من خلال الســعي للحصول على الدعم من مجموعات المصالح الداخلية والخارجية (مور Moore، ١٩٩٥). والدور القيادي المطلوب في هذا الســياق هو دور الوســيط بين الأطراف والمصالح المتعددة، وهو دورٌ يتطلــب رؤيةً جيدةً وتعاطفاً مع مجال معين من العمل، ويتم تطويره خلال فترة طويلة من التجارب والخبرات.

ويقــدِّم الجدول (٩-١) مقارنةً للابتكارات الريادية مع الابتكارات المؤسســاتية بالإضافة إلى النتائــج المتوقعة لكلا النوعين من الابتكارات بالنســبة لجــدارات المديرين التنفيذيين، والخصائص التنظيمية، والتصوُّرات، والإجراءات.

جدول (٩-١)

مقارنة الابتكارات الريادية مع الابتكارات المؤسسية

	الابتكارات الريادية	الابتكارات المؤسساتية
الهدف	استمرارية المنظمة من خلال تعزيز الوضع التنافسي للمنظمة (الحصة السوقية).	الحفاظ على القيم والأدوار والكفاءات المميزة للمؤسسة من خلال إعادة تشكيل الترتيبات الاجتماعية.
الأعمال	الاستثمار في تطوير المنتجات والنمو التنظيمي والهياكل التنظيمية الجديدة، واعتماد دور ريادي ولغة ومعارف جديدة في إدارة الأعمال.	إعادة تفسير السياسات العامة والحصول على دعم الجمهور، القيادات ذات العلاقة بالمجال التنظيمي والعمل تلعب دور الوسيط، العلاقات مع مختلف أصحاب المصلحة.
المؤشرات	الاختصاصات التنفيذية: الخبرة والمعرفة في الأعمال التجارية. الخصائص التنظيمية: منتجات جديدة، هياكل تنظيمية/ نماذج أعمال جديدة، النمو التنظيمي/ عمليات الاندماج. التصورات والإجراءات التنفيذية: اعتماد أدوار ريادية ولغة جديدة لدى القيادات.	الاختصاصات التنفيذية: خبرة طويلة في الرعاية الصحية. الخصائص التنظيمية: يتم إجراء التعديلات ولكن دون إغفال أساليب العمل والتصورات القائمة. التصورات والإجراءات التنفيذية: اعتماد دور الوسيط لدى القيادات، التكيف مع البيئة المؤسسية، العلاقات/ الشراكات الجديدة، الحفاظ على صورة إيجابية في المجتمع العام.
الآثار	تحقيق شرعية المخرجات.	تحقيق شرعية المدخلات.

القســم التالي يقدم دراســة علمية لاستكشاف تأثير ظروف الأســواق الناشئة في مجال الرعايــة الصحية على كفــاءات المديرين التنفيذيــين، والخصائص التنظيميــة، والتصورات والإجراءات التنظيمية.

الدراسة العلمية:

تمَّ جَمْع بيانات الدراسة العلمية من خلال مَسْح واسع النطاق، اشتمل على جميع أعضاء نحو ٨٠٠ جمعية هولندية للمديرين التنفيذيين في الرعاية الصحية (NVZD) في عام ٢٠٠٠ وفي عام ٢٠٠٥. وبين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٥، أصبحت المنافسة قضيةً أساسيةً في سياسة الرعاية الصحية، وتمَّ تنفيذ تغييرات تشريعية رئيسية؛ وهو ما أدَّى إلى تطورات في نظام الرعاية الصحية الهولندية. وتمَّ التفريق الرسمي بين المشتري ومقدمي الرعاية الصحية، وأصبحت شركات التأمين حاسمةً، وتمَّ إنشاء نظام تمويل جديد تحركه التكاليف (دن إكستر وآخرون .Den Exter et al، ٢٠٠٤؛ هلديرمان وآخرون .Helderman et al، ٢٠٠٥؛ فانديرشير van der Scheer، ٢٠٠٧). وفي الدراسة أردنا استكشاف التغييرات التي طرأت على كفاءات المديرين التنفيذيين، والخصائص التنظيمية، والتصورات والإجراءات التنظيمية بين العامين ٢٠٠٠ و٢٠٠٥. هل يتبع المديرون التنفيذيون السياساتِ من خلال الابتكارات الريادية، أو يبحثون عن طرقٍ مبتكرة للجَمْع بين الريادية ومنطق العمل في الرعاية الصحية من خلال الابتكارات المؤسساتية؟

الاستبانة:

الاستبانة المستخدمة عبارة عن أداة للتقييم الذاتي يمكن من خلالها معرفة المعاني المرتبطة بأدوار وإجراءات المديرين التنفيذيين من وجهة نظرهم. وقد سُئل المديرون التنفيذيون عن خلفياتهم الشخصية، ومنظماتهم، وتصوراتهم والأعمال التي يقومون بها. وكانت عناصر الاستبانتين في عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٥ متطابقةً إلى حد كبير باستثناء بعض الأسئلة التي تمَّ تغييرُها أو إضافتها بناءً على التغيرات السياقية. وفي ٢٠٠٥ على سبيل المثال، تم سؤال المشاركين عن التأثيرات (المُدركة) للابتكارات المستندة إلى السياسات. وهذا أمرٌ مهم لفهم الإستراتيجيات التي يتّبِعها المديرون التنفيذيون. وكانت معظم أسئلة الاستبانة مغلقةً، وكانت الإجابات مستمدةً من مقابلات تم إجراؤها مع المديرين التنفيذيين من مختلف أنواع المنظمات. وفي عام ٢٠٠٥ تمَّت مراجعة الإجابات مرة أخرى بناءً على مقابلات جديدة مماثلة في منظمات مختلفة.

ويبــين الجــدول (٩-٢) بيانات الاســتبانة المســتخدمة لدراســة الجــدارات التنفيذية، والخصائص التنظيمية، والتصورات والإجراءات التنظيمية.

ومــن أجل توفير نظــرة ثاقبة على العوامــل الخاصة بكل قطاع، والتي تدفع الســلوك التنفيذي، قمنا بدراسة كلٍّ من الاتجاهات العامة في إدارة الرعاية الصحية والاختلافات بين القطاعات (الفرعية). وفيما يخصُّ الأسـئلة الجديدة التي تمَّت إضافتُها في عام ٢٠٠٥، تمَّت دراسة النتائج المشتركة فقط.

جدول (٩-٢)

بيانات الاستبانة

نوع البيانات	البيانات	الإجراءات العملية
الجدارة التنفيذية	إدارة التعليم التعليم الخبرة (الإدارية)	جامعي/تدريب مهني. البرامج الإدارية/التدريب على الإدارة/الوظائف التنفيذية. داخل/خارج الرعاية الصحية، أنواع المنظمات.
الخصائص التنظيمية	حجم المنظمة الهيكل تطوير المنتج	الميزانية، عدد الموظفين. الهياكل التنظيمية، الهياكل الإدارية. الخدمات الجديدة، الخدمات التجارية.
إدراك وأفعال التنفيذيين	الدور تفسير متطلبات السياسات العلاقات	أهمية الدور وقوة الدور. الريادية، الفعالية، التغيرات المطلوبة، المساءلة. جهات الاتصال الداخلية والخارجية، الاجتماعات، المشاركة في النقاشات العامة.

المبحوثون:

جميــع المبحوثين مديرون تنفيذيــون في الرعاية الصحية الهولندية، ولديهم ما يُســمَّى بـ «المســؤولية النهائية»، وهم أعضاء في مواقع إســتراتيجية مختلفــة في منظمات الرعاية الصحيــة، مثــل: المستشــفيات والمنظمات لذوي الأمــراض العقلية، ومنظــمات المعوقين، ومنظمات الرعاية للمســنين والرعاية المنزلية. وقد تم إرســال الاستبانة إلى جميع الأعضاء في الجمعيــة الهولندية للمديريــن التنفيذيين في الرعاية الصحيــة (NVZD)، والتي يمكن اعتبارهــا عينةً ممثلة. وفي عام ٢٠٠٠ بلغ معدل الاســتجابة العامــة ٤٦ في المائة، وفي عام

٢٠٠٥ كان المعــدل ٤٢ في المائة (أي ١٧ في المائة مــن جميع المديرين التنفيذيين في الرعاية الصحية الهولندية). ويبين الجدول (٩-٣) معدل الاستجابة لكل قطاع في استبانة عام ٢٠٠٥. ولم تكن معلومات القطاعات متاحة في استبانة عام ٢٠٠٠.

المنهجية:

للإجابة عن تســاؤلات الدراســة، قمنا بتحليل الارتباطات بين نتائج استبانات عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٥، وبين نتائج القطاعات (الفرعية) والوسط الحسابي. وللعثور على ارتباطات إحصائية، تم استخدام مربع كاي للمتغيرات الاسمية، وسبيرمان للمتغيرات الترتيبية، ومعامل ارتباط بيرسون لمتغيرات الفاصل الزمني والنســبة. وتمَّ اختبار قيم ارتباطات بيرســون وســبيرمان ضد قيمة «صفــر» عن طريق اختبار «ت» التقريبي. وتم اختبار الاختلافات بين المجموعات المســتقلة باســتخدام اختبار مربــع كاي في حالات المتغيرات الاســمية. وفي حالات المتغــيرات الترتيبية والفاصل الزمني والنســبية تمَّ استخدام تحليل التباين أحادي الاتجاه (ANOVA). وفي حال وجــود ثلاث مجموعات مســتقلة أو أكثر، ووجود اختلافات ذات دلالــة إحصائية، تمَّ تطبيق اختبارات إلحاقية لمقارنات متعددة باستخدام الفاصل الزمني لبونفيروني (Bonferroni). وفي اختبارات «ت» تمَّ افتراض فروق غير متكافئة. وفي جميع الحالات لم تُذكر سوى النتائج ذات الدلالة الإحصائية (p ≤ ٠,٠٥)، حيث تم إدراج النتائج ذات العلاقة في الجداول أدناه.

جدول (٩-٣)

نسبة الاستجابة في عام ٢٠٠٥

نوع القطاع (الفرعي) في المنظمة	حجم الفئة المستهدفة	حجم العينة (أعضاء NVZD)	الاستجابة بالنسبة للفئة المستهدفة	الاستجابة بالنسبة للعينة
المستشفى	٣١٢	٢٠٠	٪٢٢	٪٣٥
منظمة لذوي الأمراض العقلية	٢٠٤	١٢٢	٪٣٠	٪٥١
منظمة للأشخاص المعاقين	٣٠٥	١٣٤	٪١٩	٪٤٣
منظمات رعاية المسنين والرعاية المنزلية	١٠٣٠	٢٧١	٪٩	٪٣٥
الإجمالي	١٨٥١	٧٢٧	٪١٧	٪٤٢

النتائج:

جدارات المديرين التنفيذيين:

فيـما يتعلق بالتعليـم، تُظهِر النتائج أن المشـاركين (في كل من عامـي ٢٠٠٠ و٢٠٠٥) كانوا في المسـتوى التعليمي نفسـه. فالمشـاركون في ٢٠٠٥ ليست لديهم خلفيات أقوى في الاقتصاد أو إدارة الأعمال، وليسـوا أقل احتمالاً للحصول على التعليم في مجالات الطب أو التمريض. والعديد من المشـاركين لديهم شـهادات تعليمية تجمـع بين التخصصات، مثل الاقتصـاد والطـب والتمريض أو علم الاجتماع، فضلاً عـن الإدارة وإدارة الأعمال، والتعليم المتعلـق بإدارة الأعمال تم أيضاً من خلال العديد من الدورات الإضافية والبرامج التدريبية. وتنحصر الفروقات في التالي:

- في عـام ٢٠٠٥ حصـل العديد مـن المديريـن التنفيذيين على تعليمهـم في مجال العلوم الاجتماعية مقارنة بعام ٢٠٠٠ (وفي العلوم الاجتماعية الأخرى مقارنة بالاقتصاد).

وفي عام ٢٠٠٥، طلبنا من المشاركين أيضاً ذكر أنواع التدريب الإضافي الذي حصلوا عليه. وأظهرت النتائج الكثيرَ من الاهتمام في مجالات التمويل وإدارة الأعمال.

جدول (٩-٤)

الخبرة العملية بالسنوات وعدد المناصب (الإدارية)

	٢٠٠٠	٢٠٠٥
عدد السنوات منذ أول منصب إداري.	١٩,٣	٢١,٢
عدد المناصب الإدارية.	٣,٣	٤,٤
عدد مناصب «المسؤولية النهائية».	١,٩	٢,٢
المناصب في الرعاية الصحية.	٢,٣	٣,٢
المناصب خارج الرعاية الصحية.	١,٠	١,٣

وفيما يتعلق بالخبرة العملية، يبدو أن المشاركين في عام ٢٠٠٥ أكثر خبرةً في إدارة الرعاية الصحية من المشاركين في عام ٢٠٠٠. ويظهر في الجدولين (٩-٤) و (٩-٥) أنهم كانوا يعملون

لفــترة أطــول في الإدارة، وكان لديهم المزيد مــن المناصب الإدارية (مع وبدون مســؤولية نهائيــة)، وكان لديهــم مناصب إدارية أكــثر في منظمات الرعاية الصحيــة، كما أنهم عملوا بشكل أكبر في أنواع مختلفة من منظمات الرعاية الصحية.

جدول (٩-٥)

الخبرة العملية في مختلف أنواع منظمات الرعاية الصحية (النسبة المئوية)

	٢٠٠٠	٢٠٠٥
الخبرة في منظمة رعاية صحية واحدة فقط.	١٥	١٢
الخبرة في نوع واحد فقط من منظمات الرعاية الصحية.	٣٧	٣١
الخبرة في أنواع مختلفة من منظمات الرعاية الصحية.	٤٨	٥٧

وإلى جانــب هذه الاتجاهات العامة، تظهر بعــض الاتجاهات الخاصة بالقطاعات فيما يخصُّ التعليم الأساسي وخبرة العمل:

- في المستشــفيات والمنظمات المعنية بالأشــخاص المصابين بالأمراض العقلية، فإن المديرين التنفيذيــين أكثر احتــمالاً أن يكون لديهم خلفية في الطب (أو علم النفس) من المنظمات الأخرى.
- خبرة المسؤولين التنفيذيين الإدارية في المستشفيات والمنظمات المعنية بالأشخاص المصابين بأمراض عقلية أقل من الوسط الحسابي (بالسنوات وعدد المناصب الإدارية).
- الخبرة الإدارية لدى المديرين التنفيذيين في منظمات رعاية المســنين والرعاية المنزلية أعلى من الوسط الحسابي.

ومن المرجح أن تكون النتائج الأخيرة مترابطة. فالمســؤولون التنفيذيون ذوو الخلفيات المهنية لا يصبحون مديرين إلا بعد ممارسة المهنة لسنوات عديدة.

وأحد التغيــيرات الكبيرة بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٥ هو ارتفاع عــدد المديرين التنفيذيين الذين لديهم خبرة العمل في أنواع مختلفة من منظمات الرعاية الصحية بنســبة ٩ في المائة. وعلى ما يبدو، بخلاف الدعوة لاســتقطاب المزيد من مديــري الأعمال من «خارج» الرعاية الصحية، يأتي المزيد من المديرين التنفيذيين من أنواع «أخرى» من منظمات الرعاية الصحية.

لذلك فقد ارتفعت نسبة التنقُّل بين قطاعات الرعاية الصحية. ويمكننا أيضاً أن نخلص إلى أن التعيين في منصب تنفيذي في الرعاية الصحية تسبقه عملية مكثفة من التنشئة الاجتماعية والتعليم في مجال الرعاية الصحية وجمع الخبرات في مجال إدارة الرعاية الصحية. ويبدو أن إدارة منظمات الرعاية الصحية تتطلب التخصص في إدارة الرعاية الصحية.

الخصائص التنظيمية:

تغيرت منظمات الرعاية الصحية بين ٢٠٠٠ و٢٠٠٥ في عدد من النواحي:

فيما يتعلق بالحجم، تظهر النتائج:

- المنظمات أصبحت أكبر من حيث الميزانيات وعدد الموظفين والمهنيين والمواقع.

وفيما يتعلق بالهياكل، تظهر النتائج:

- غالباً ما يتم تنظيم المنظمات في شعب ومجموعات، حيث يتم تنظيم الوحدات حول مجموعات العملاء والتخصصات الطبية أو المناطق الجغرافية.

كما تم تكييف الهياكل الإدارية، حيث تحوَّلت معظم المنظمات من نظام مجلس إدارة ذي صلاحيات محددة، إلى نظام المدير التنفيذي، مع وجود مجلس تنفيذي له صلاحيات ومسؤوليات واسعة.

وفي هذا النموذج تشرف هيئة الإشراف على السياسات والإجراءات التي يتخذها المجلس التنفيذي المسؤول رسمياً وفعلياً عن أعمال المنظمة (هيكل مكون من مستويين)، وفي الكثير من الحالات هناك مسؤول تنفيذي أول.

وفيما يتعلق بتطوير المنتجات، تظهر النتائج:

- المنظمات تستثمر بصورة متزايدة في توسيع نطاق الخدمات والنشاطات التجارية.

ويُظهر المديرون التنفيذيون في منظمات رعاية المسنين والرعاية المنزلية اهتماماً يفوق المتوسط فيما يخصُّ الأنشطة التجارية وتقديم الخدمات. ويُظهِر المديرون التنفيذيون في منظمات المعاقين اهتماماً أقل من المتوسط فيما يخصُّ الأنشطة التجارية.

وتتشابه التوجهات في جميع القطاعات فيما يتعلق بالحجم والهياكل وتطوير المنتجات، ولكــن بعض الاختلافات بــين القطاعات انخفضت. فهناك نمــو في حجم جميع المنظمات، ولكــن نظراً للاندماجات، شــهدت منظمات رعاية المســنين والرعاية المنزليــة النمو الأكبر، ولا تزال الاختلافات المتعلقة بالهياكل متنوعة. المستشفيات-على سبيل المثال - أكثر تنظيماً حول التخصصات الطبية، وغالباً ما يتم تنظيم المنظمات للمرضى العقليين حول مجموعات العملاء، ومنظمات المعاقين ورعاية المسنين والرعاية المنزلية غالباً ما تكون منظمة جغرافيًا. ختاماً، خلال الســنوات ٢٠٠٠-٢٠٠٥ أصبحت منظــمات الرعاية الصحية أكبر وأكثر تعقيداً، حيــث اضطــر المديرون التنفيذيون في شــتى أنواع منظمات الرعايــة الصحية للتعامل مع التوسُّــع التنظيمي وإعادة الهيكلة. وعلاوة على ذلك، جميع المنظمات تميل إلى الاســتثمار في توســيع الخدمات والأنشــطة التجارية، خاصة منظمات رعاية المسنين والرعاية المنزلية، وكانت منظمات المعاقين هي الأقل استثماراً.

التصورات لدى المديرين التنفيذيين

كان هناك ســؤالان في الاســتبيان بخصوص تصوُّر المديرين التنفيذيــين حول أدوارهم، حيث طُلب منهم: (١) ترتيب أهمية الأدوار المختلفة على مقياس من ١ إلى ٥: إستراتيجي، قيادي، ريادي، مدير عمليات، وسيط، وإداري؛ (٢) ترتيب قدرتهم على القيام بهذه الأدوار بفعالية على مقياس من ١ إلى ٥. وتظهر النتائج في الجدول (٩-٦).

وتظهر النتائج أن المديرين التنفيذيين في عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٥ يرون أن الدور الإستراتيجي هو الأهم، يليه الدور الريادي. واكتســب دور الوســيط أهميةً بــين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٥، والمديرون التنفيذيون أقلُّ رضاءً عن أدائهم للدور الريادي.

ويمكن العثور على التوجهات نفســها في جميــع القطاعات، لكنَّ المديرين التنفيذيين في المستشفيات هم الأقلُّ رضاءً عن أدائهم.

جدول (٩-٦)

الأدوار: الأهمية والأداء (مقياس ١-٥)

الأدوار	أهمية الدور		الأداء في الدور	
	٢٠٠٠	٢٠٠٥	٢٠٠٠	٢٠٠٥
قيادي	٤,٢	٤,٢	٤,٠	٤,١
إستراتيجي	٤,٧	٤,٦	٤,٤	٤,٤
إداري	٣,١	٣,٢	٣,٠	٣,٢
مدير عمليات	٣,٠	٣,١	٢,٨	٢,٩
وسيط	٣,٣	٤,٢	٣,٤	٤,١
ريادي	٤,٣	٤,٣	٤,٠	٣,٩

وقد طرحنا عدة أسئلة فيما يتعلق بالطريقة التي يفسِّر بها المديرون التنفيذيون متطلبات السياسات، مثل: الريادة والتغيير المطلوب، والفاعلية والمساءلة. وقد طُرحت جميع هذه الأسئلة في استبانة عام ٢٠٠٥ فقط؛ ولذلك تمَّ تحليل الارتباطات العرضية فقط لهذه النتائج.

وفيما يتعلق بالريادة، سألنا المشاركين عن كيفية إدراكهم أو ممارستهم للريادية. وتُظهر الإجابات أن الريادة يمكن أن تعني أموراً كثيرة. ويبين الجدول (٩-٧) النتائج لكل قطاع على مقياس من ١ إلى ٥.

ويبدو أن المديرين التنفيذيين في منظمات رعاية المسنين والرعاية المنزلية يفسرون الريادية من منظور اقتصادي أكثر من غيرهم. فهم يرون أن الريادية ليست مجرد وجهة نظر أو وسيلة لتحسين الأداء ولكن أيضاً «إستراتيجية سوقية». وقد ارتبطت معاني الريادة في رعاية المسنين والرعاية المنزلية «بالدخول في أسواق جديدة»، و«إدخال الأنشطة التجارية»، وكذلك «الإبداع في استخدام الموارد». ويفسِّر المديرون التنفيذيون في المستشفيات الريادية من منظور مهني أكثر من غيرهم من حيث «تحفيز المهنيين على الابتكار»، و«تحسين عمليات العمل».

جدول (٩-٧)

معاني الريادية

	المستشفيات	منظمات المرضى العقليين	منظمات ذوي الإعاقة	رعاية المسنين والرعاية المنزلية	الوسط الحسابي
الإبداع في استخدام الموارد	٣,٨	٣,٦	٣,٧	٣,٩	٣,٨
تحسين إجراءات العمل	٣,٨	٣,٦	٣,٥	٣,٤	٣,٥
إطلاق النشاطات التجارية	٣,٠	٢,٦	٢,٣	٣,٢	٢,٨
تشجيع الابتكار الوظيفي	٤,١	٣,٨	٣,٧	٣,٨	٣,٩
التعاون من أجل تحقيق أهداف المناطق	٣,٧	٤,١	٣,٨	٤,١	٤,٠
الدخول في أسواق جديدة	٣,١	٣,٢	٣,٢	٣,٨	٣,٤

وقد سألنا أيضاً عن مدى أهمية التغييرات التالية لمنظماتهم: تبني أسلوب الأعمال التجارية التي تركز على النتائج، تبني الأسلوب المهني الذي يهتم بالتطوير المهني للموظفين، تبني الأسلوب الريادي الذي يركِّز على تحقيق الابتكارات، المزيد من الاهتمام بجودة الرعاية، المزيد من الاهتمام بالقضايا العامة المتعلقة بالرعاية الصحية وتحسين نسبة السعر إلى الجودة (وكانت الإجابات على مقياس من ١ إلى ٣). وتبين النتائج بصفة عامة:

أن أهم التغييرات المطلوبة من وجهة نظر المديرين التنفيذيين هي تبني أسلوب الأعمال التجارية والأسلوب الريادي، مع المزيد من الاهتمام بنسبة السعر إلى الجودة. ولكن الأولويات تختلف بين القطاعات؛ فالمديرون التنفيذيون في المستشفيات هم أكثر تركيزاً على جودة الرعاية، والمديرون التنفيذيون في منظمات رعاية المسنين والرعاية المنزلية أكثر تركيزاً

على القضايا العامة المتعلقة بالرعاية الصحية وأقل تركيزاً على الأسـلوب المهني، والمديرون التنفيذيون في منظمات المعاقين يرون أهمية الاهتمام بالتطوير الوظيفي.

وفيما يتعلق بالفاعلية التنفيذية، سـألنا المشاركين عن معايير النجاح الأساسية والمتمثلة في القدرة على: التعامل مع النزاعات والمعضلات، وتحقيق التغييرات، وتحقيق نتائج مالية جيـدة، وصياغة رؤية مُلزمـة، وتحفيز الموظفين، والتكيُّف مع الظـروف المختلفة (وكانت الإجابة باختيار معيار واحد فقط).

وتظهـر النتائـج أن هناك شـبهَ إجماع بين المشـاركين من مختلف أنـواع المنظمات في إجاباتهم:

المديـرون التنفيذيون يعتقدون أن «تحقيق التغييرات» أهم معيار للنجاح، يليه صياغة «رؤية مُلزمة».

وفيما يتعلق بالمسـاءلة، سألنا المشـاركين عن الجوانب التي يشـعرون أنهم يخضعون للمسـاءلة فيها أكثر من غيرهـم ويفضلون الحكم عليهم من خلالهـا: الامتثال لتوجيهات اللجان السياسية، وتحسين الخدمات اللوجستية، والنتائج المالية، والمكانة التنافسية، وجودة الرعاية، والمسؤوليات العامة (وكانت الإجابة باختيار جانبين فقط).

ومـرة أخـرى، كان هناك شـبهُ إجماع بين المشـاركين من مختلف أنـواع المنظمات في إجاباتهم:

يشـعر المديرون التنفيذيون بأنهم أكثر مسـؤوليةً عن «جـودة الرعاية»، تليها «النتائج المالية» و«المسؤوليات العامة».

ويمكـن الجَمْع بـين النتائج المتعلقة بمرئيـات المديرين التنفيذيين للخـروج بعدد من الاسـتنتاجات الأولية: أولاً، يركز المديرون التنفيذيون بقوة على ريادة الأعمال، ويعتقدون أنه ينبغي تشجيع الريادية في جميع أنحاء المنظمة من أجل تحقيق التغيير، وأنهم أنفسهم يجـب أن يعملوا أكثر «كرياديين». ومـع ذلك، تطبيق الريادة يبدو صعباً على أرض الواقع ولا سـيما في المستشـفيات، حيث نجد أن معنـى الريادة وفُرص تطبيقها تختلف حسـب المجال التنظيمي. ثانياً، يرى المديرون التنفيذيون أن تحقيق التغيير هو معيار مهم للنجاح،

ويعدُّ التغيــير الأهم لمنظماتهم من وجهــة نظرهم هو المزيد من الريادية، ويبدو أن الدور الريــادي أصبح مرادفاً تقريباً لدور عامل التغيير. ثالثاً، ورغم ذلك فإن المديرين التنفيذيين أنفســهم لا يهتمون في الغالب بالتغيير أو بالوضــع التنافسي، ولكن يهتمون بجودة الرعاية والنتائــج المالية، وهذه هي الجوانب التي يشــعرون بأنه ينبغي محاســبتهم عليها. رابعاً، اكتســب دور الوســيط (التواصل مع أطراف مختلفة داخل المنظمة وخارجها) أهميةً لدى المديريــن التنفيذيــين. وبالإضافة إلى ذلك، يرون أن تحقيق رؤيــة مُلزمة أمرٌ مهمٌّ للنجاح. وعلى ما يبدو، يعتقد المديرون التنفيذيون أنهم بحاجة إلى وظيفة مُلزمة للأشخاص في داخل المنظمة وخارجها.

الأفعال التنفيذية:

مــن أجل الحصول عــلى مزيد من المعلومات حول علاقات المديرين التنفيذيين، ســألنا المشــاركين: مَن هم أصحاب المصلحة الذين يتفاعلون معهم؟ وما أنواع الاجتماعات التي يحضرونها؟ وما طريقة مشاركتهم في المناقشات العامة؟

وفيما يتعلق بجهات الاتصال الداخلية، تظهر النتائج:

- زادت الاتصــالات الإدارية الداخلية مــع المديرين التنفيذيين الآخرين والمديرين والمجلس الإشرافي بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٥.

وفيما يتعلق بجهات الاتصال الخارجية، تظهر النتائج نمواً في توجُّه الاتصال الخارجي بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٥. والمشاركون يتواصلون مع شبكة واسعة من جهات الاتصال الخارجية، ولكن:

- هنــاك ازدياد في الوقت المســتغرق في الاتصالات الميدانية (مــع شركات التأمين، جماعات المصالح، وما إلى ذلك).
- هنــاك كذلــك ازدياد في الوقت الــذي يقضيه المشــاركون في الاتصــالات الحكومية (مع السياسيين وموظفي الخدمة المدنية).

وقد شــهدت جميع القطاعات زيادةً في الاتصالات الميدانية والاتصالات الحكومية، ومع ذلك يقضي المديرون التنفيذيون في المستشفيات وقتاً أطول مع شركات التأمين مثل نظرائهم

في منظـمات المرضى العقليين، ووقتاً أقلَّ مع السياسـيين وموظفـي الخدمة المدنية مقارنة بالآخرين، في حين يسـتثمر المديرون التنفيذيون في منظمات رعاية المسنين والرعاية المنزلية ومنظـمات المعاقين الكثيرَ من الوقت مع السياسـيين والموظفين المدنيين. ويقضي المديرون التنفيذيون في المستشفيات وقتاً أطول مع المهنيين مقارنة بغيرهم، في حين يقضون وقتاً أقل مع العملاء والموظفين.

وقد يطلب المديرون التنفيذيون الدعمَ لمواقفهم في المناقشات العامة، على سبيل المثال من خلال: المشـاركة في الأحزاب السياسـية، والاتصالات المباشرة مع السياسـيين وموظفي الخدمـة المدنية، والمشـاركة في مجالس أو لجـان المنظمات القطاعيـة، وتحريك زملائهم التنفيذيين، واسـتخدام وسـائل الإعلام (كان بإمكان المشاركين اختيار أكثر من إجابة). وقد أُضيف هذا السؤال حديثاً في استبيان ٢٠٠٥، وكانت النتائج كالتالي:

- يشـارك المديرون التنفيذيون بشـكل رئيس في النقاشات العامة من خلال الاتصال المباشر مع السياسيين وموظفي الخدمة المدنية، وتحريك زملائهم التنفيذيين.

وفيما يتعلق بالمشاركة في النقاشات العامة، فإن المديرين التنفيذيين في المستشفيات هم الأقل نشاطاً، في حين أن المديرين التنفيذيين في منظمات رعاية المسنين والرعاية المنزلية هم الأكثر نشاطاً في النقاشات العامة حول الرعاية الصحية.

ويجـب على المديريـن التنفيذيين التعامل مع العديد من أصحـاب المصلحة الداخليين والخارجيـين ذوي المصالح والتوقعات المتنوعة. وتشـير النتائـج إلى أن الأطراف الخارجية ازدادت أهميـةً. ويتـم قضاء الكثير من الوقت في إدارة العلاقات والمشـاركة في شـبكات متنوعـة. ويبـدو أن الرأي العـام لم يعد عاملاً يمكن تجاهله، مـع ملاحظة أن المقارنة مع بيانـات عـام ٢٠٠٠ غير ممكنة في هذا الشـأن. ومع ذلك، فإن النتائـج تظهر أن المديرين التنفيذيـين أمضوا وقتاً أطول في الاتصالات الحكومية من ذي قبل، وأنهم يحاولون بنشـاط التأثير على السياسـيين والجمهور؛ وهو ما يشـير إلى أن عمل المديرين التنفيذيين في الرعاية الصحية أصبح «سياسياً» بشكل متزايد.

الخلاصة:

أردنا في هذا الفصل الكشف عن كيفية تأثير أساليب التفكير الريادية الجديدة على تصورات وأعمال الرعاية الصحية لدى المديرين التنفيذيين، وما أنواع الإستراتيجيات التي تُتّخذ للجَمع بين الابتكارات والشرعية. وقد تمَّ التمييز بين نوعين من الابتكارات: الابتكارات الريادية، والابتكارات المؤسساتية.

هذا النوع الأخير من الابتكارات مثيرٌ للاهتمام بشكل خاص؛ لأن التغييرات طويلة الأمد في الرعاية الصحية تدعو لابتكارات تربط المنطق القديم مع الجديد، ويمكنها توفير الشرعية لأساليب جديدة في التنظيم والتشغيل، وهذا يعني أن المديرين التنفيذيين سيتعين عليهم المواءمة وليس الانقطاع عن الأطر المؤسساتية القائمة، وذلك من خلال البناء على القيم والمعتقدات القائمة. كما تمَّ البحث عن التغييرات في كفاءات المديرين التنفيذيين.

ونستنتج أن المديرين التنفيذيين ينخرطون في كلٍّ من الابتكارات الريادية والمؤسساتية، وأن الإستراتيجيتين الابتكاريتين تتفاعلان على أرض الواقع. وتشير التغيرات في الحجم والهياكل والمنتجات إلى وجود الكثير من الأنشطة الريادية بين عامي ٢٠٠٠ و٢٠٠٥، وأيضاً فإن المديرين التنفيذيين يُكيّفون إستراتيجياتهم وَفْق مجالات عمل محددة (القطاعات الفرعية). وتؤثِّر الظروف المحلية والقطاعية الخاصة والعادات والتقاليد إلى حد كبير على تصورات وإجراءات المديرين التنفيذيين. وعلى سبيل المثال، عندما سُئل المديرون التنفيذيون: ما المقصود بـ «الريادية»؟ اختلفت إجابات المديرين التنفيذيين في المنظمات المختلفة. فالمديرون التنفيذيون في رعاية المسنين والرعاية المنزلية يفسرون الريادية من منظور اقتصادي، والمديرون التنفيذيون في المستشفيات يفسرونها من منظور حرفي؛ من حيث «تحفيز المهنيين على الابتكار»، و«تحسين عمليات العمل». ويبين ذلك أن المديرين التنفيذيين يعيدون تفسير مصطلحات السياسات - مثل الريادية - من خلال رؤيتهم للمنطق المؤسساتي السائد، ومطابقته مع الظروف المحلية. ولذلك ينبغي عدم المبالغة في الطابع المتعمد والجذري لإستراتيجيات الابتكار. كما أن الابتكارات الريادية «الحقيقية» متحيزة من الناحية المؤسسية، فهي تنبع من البيئة المؤسساتية القائمة وتضعف أيضاً من خلالها. وإلى جانب الإفراط في التغيير والأنشطة الريادية، يبذل المديرون التنفيذيون جهوداً

كبيرة لدعم أساليب جديدة للتفكير والعمل من قِبل مجموعة متنوعة من الأطراف الداخلية والخارجيــة، ومن خلال الحفاظ على صورة عامة إيجابية. ويطمح المديرون التنفيذيون إلى دور ريادي، ويرون أن تحقيق التغيير يتطلب موقفاً ريادياً أقرب للأعمال التجارية في جميع أنحاء المنظمة. وفي الوقت نفســه، يطمح المديرون التنفيذيون بشكل متزايد لدور الوسيط الــذي يربط بــين الجهات الداخلية والخارجية. وهذا الولاء المــزدوج يظهر أيضاً في طريقة تعليــم وتدريب المديرين التنفيذيين، حيث إنهــم يجمعون بين خبرة طويلة في مجال إدارة الرعاية الصحية والمعرفة التجارية الجديدة. ويسبق التعيين في منصب إدارة الرعاية الصحية عملية واســعة من التنشئة الاجتماعية والتعليم في مجال الرعاية الصحية، وخبرة واسعة في إدارة منظمات الرعاية الصحيــة، فالمديرون التنفيذيون في الرعاية الصحية هم متخصصون في الإدارة، مع ذلك يســعون باستمرار لتوسيع معارفهم، خاصة فيما يتعلق بالشؤون المالية وإدارة الأعــمال. ولا ترتبــط فقط خلفيــة المديرين التنفيذيين بولائهــم ولكن أيضاً ترتبط ارتباطاً وثيقاً بجذورهم المؤسســاتية. وعــلى الرغم من الجهود المبذولة لتحقيق المزيد من الريادية في التفكير والعمل، فإن الأولوية الرئيســة لدى معظم المشــاركين في الدراسة كانت جودة الرعاية.

ونســتنتج كذلك أن الفضاء الإســتراتيجي للعمل وتحقيق التغيــيرات أكثر محدودية في المنظمات ذات العمليات المعقدة وكذلك العاملون لحســابهم الخاص. ويبدو أن المديرين التنفيذيــين في منظمات رعاية المســنين والرعاية المنزلية الأكثر ريادةً في التفكير والنشــاط المؤســسي، وأن نظراءهم في المستشــفيات هم أقــلُّ رياديةً في هــذه الجوانب وكذلك أقل رضــاءً عن أدائهم، وهم أكثر اهتماماً بالشــؤون المهنية وأقل اهتماماً بالشــؤون الخارجية/ السياسية، والقضايا/المناقشات العامة. وعندما يكون منطق المهنية قوياً فذلك يدعم ثبات الأطر المؤسســاتية القائمة أمام التحديات، ولكنه أيضــاً يُقلِّل من مرونة المنظمة. إن إدراك التغيــيرات الريادية في رعاية المســنين والرعاية المنزلية أكثر ســهولة من القطاعات الأخرى، ولكنهــا أيضاً تتضمن تــرك التقاليد؛ الأمر الــذي قد يؤدي إلى فقــدان الشرعية على المدى الطويــل. ولذلك نخلص إلى أن الابتكار المدروس في مجال مؤسســاتي مثل الرعاية الصحية يتطلب «الدبلوماسية»، كما هو معهود في شبكات التوجيه أو «الإدارة من خلال المفاوضات» وفق رودس (Rhodes٢٠٠٧، ص ١٢٤٨). وفي سياق الممارسة اليومية، يعني ذلك أن المدير

التنفيــذي يجب أن يكون بمثابة مدير علاقات اتصال، يوازن بين أصحاب المصلحة القدامى والجُدد، وبين الطموحات ذات التوجه السياسي مثل الريادة من ناحية، والمنطق المؤسساتي الســائد والمليء بالعادات والتقاليد المحليــة والقطاعية من ناحية أخرى. ويتطلب الابتكار في مجال الرعاية الصحية الدعم من المهنيين والتعامل معهم، فضلاً عن السياســيين ووسائل الإعلام و«الجمهور» بشــكل عام. ونتيجة لذلك، فإن عمــل المديرين التنفيذيين في الرعاية الصحية أصبح «مسيّســاً». ويجب عليهم التعامل مع العديد من وجهات النظر والأحزاب والمصالح والقضايا، وتحمُّل المسؤولية لأمور كثيرة لا يستطيعون السيطرة عليها مباشرة.

وفي موقف يُهدِّد المبررات القديمة للشرعية ولما تتضح فيه المبررات الجديدة بعدُ، يبدو أن هناك حاجةً إلى إستراتيجية «الموازنة». حيث يحتاج المديرون التنفيذيون إلى احترام أساليب التفكــير والعمل القائمة والجديدة، وينبغــي عليهم التكيُّف مع قواعد جديدة موجهة نحو الإنتاج، ولكن في الوقت نفسه الحرص على عدم فقدان مبررات الشرعية الأخرى. ومن أجل عدم إحباط الابتكارات اللازمة وعدم الإضرار بالشرعية، فإنَّ أنســب إســتراتيجية للمديرين التنفيذيين قد لا تكون تجسيد «بطل الابتكار» نفسه بل«راعي الابتكار» الذي يحفِّز الناس على الابتكار، ويجمع الأطراف ويســعى إلى دعم الابتكارات، ولكنه أيضاً انتقائي في التكيُّف مع المطالب الخارجية. إن انتشار الريادة في مجال الرعاية الصحية ظاهرة غير واضحة تماماً، والريادة نفسها بحاجة للابتكار.

الجزء الرابع
المناقشة

الفصل العاشر

قطاع عام مبتكِر: الشروع في رحلة الابتكار

فيكتور بيكرز، جوريان إديلينبوس، وبرام ستيجن
(Victor Bekkers, Jurian Edelenbos and Bram Steijn)

مقدمة:

يمكــن وصف الابتــكار في القطاع العام بأنه عملية تعلُّم تحــاول الحكومات من خلالها التصــدي لتحديــات اجتماعية محددة، مثل: مكافحة الجريمة، التصدي لارتفاع منســوب ميــاه البحار، أو مكافحة الازدحــام المروري. والطريقة التي تتبعهــا الحكومات في تطوير وتنفيذ الخدمات، والتقنيات، والهياكل التنظيمية، والتنظيمات الإدارية، وعمليات الحوكمة، والأســاليب الإدارية ومفاهيم السياســات الجديدة، من أجل التعامل مع هذه التحديات- تعكــس شرعية هذه الحكومات. وفي الفصل التمهيــدي لهذا الكتاب، ذكرنا أن العديدَ من الابتــكارات في القطاع العام تهدف إلى خلق تفاعلات حيويــة وجديرة بالثقة بين الحكومة والمجتمــع؛ ولذلــك يمكن فهم الدعوة لقطاع عام مبتكِر من خــلال الرغبة في خلق علاقات جديدة وهادفة بين الحكومة والمجتمع، حيث إنَّ الحافز للشروع في «رحلة الابتكار» يشــير إلى الرغبة في ســدِّ الفجوة بين الحكومة والمجتمع، وهو الانفصال الذي غالباً ما يتم وصفه بالافتقار إلى الكفاءة، أو الافتقار إلى الجودة، أو الافتقار إلى التمثيل والمشــاركة المجتمعية. ولذلك، فإن الســؤال الأول الذي ســوف نطرحه في هذا الفصل الختامي هو: كيف يمكن فَهم مساهمات المؤلفين في هذا الكتاب من حيث «الروابط المفقودة والقدرة على الربط»؟ القسم التالي يتناول الإجابة عن هذا السؤال.

كما ذكرنا في الفصل الأول من هذا الكتاب، فالابتكار في القطاع العام يختلف في عدد من النواحي عن الابتكار في القطاع الخاص؛ ومن ثَمَّ فمِن المهم أن نأخذ في الحسبان مدى تأثير خصائص القطاع العام، مثل: الافتقار إلى المنافسة، وتعدُّد الاعتبارات في مشاكل السياسات التــي تُولد مفاضلات معقدة بين القيم في طبيعة عمليــات الابتكار في القطاع العام، والتي غالبًا ما تأخذ طابعاً تدرُّجياً. وبالإمكان فهم أهمية هذا السياق من خلال «بيئات الابتكار»

التـــي تحاول فيها مختلـــف الجهات المترابطة تأطير الحاجة إلى الابتـــكار وكيفيته؛ ومن ثَمَّ، فإن الســـؤال الثاني الذي يطرح نفســـه هو: كيف يمكن الربط بين خصائص وأداء «بيئات الابتكار» والمســـاهمات التي تم جمعها في هذا الكتاب؟ الإجابة عن هذا السؤال في القسم الثالث.

إن حاجة منظمات القطاع العام إلى الابتكار لا تشـير إلى مجرد تحقيق مكاسب الكفاءة التي هيمنت على أيديولوجيـات الإصلاح، مثل الإدارة العامة التنفيذية الجديدة. في نهاية المطـاف، يتطـرق الابتكار الناجح في القطـاع العام إلى مدى قـدرة الحكومات على تطوير خدمات وطُرق عمل ومفاهيم جديدة تمكنهم من التعامل مع القضايا الصعبة التي يحاول المجتمع (كمجتمع سـياسي) معالجتها (سـتون Stone، ٢٠٠٣)؛ ومن ثَـمَّ ينبغي أن تكون هـذه الخدمات وطُرق العمل والمفاهيم أيضاً مناسـبة. ونظراً للبعد السـياسي للابتكار في القطـاع العـام، فإنه ليس من المهم فقط النظر في تخصيص التكاليف والمنافع (التي أشـار إليها مارتش وأولســن بمنطق العواقب (March and Olson, 1989)، ولكن أيضاً النظر في جدوى الابتكارات المقترحة، والتي لا تشـمل مجـرد الكفاءة والفاعلية بل قيماً أخرى، مثل: الدعم السـياسي، والثقة، وسـيادة القانون. ومن هنا، من المهم أن نـدرك أنه نظراً لتمركز ابتكارات القطاع العام في السياق المؤسسي، يجب تقييم مدى ملاءمتها لهذا السياق (مارتش وأولسن March and Olson، ١٩٨٩). ولذلك يجب تحليل دور كلٍّ من «منطق العواقب» و«منطق الملاءمة» في تقييم الابتكارات، وقد نُوقش ذلك في الفصول السابقة، والقسم الرابع من هذا الفصل يتناول هذا التحليل.

وبناءً على نتائج هذه المقارنات، يقدِّم القســم الخامـس خطوطاً عريضة للبحوث التي ينبغـي على الأكاديميين وصانعي السياسـات أخذُها في الاعتبـار عندما يريدون الشروع في «رحلة الابتكار».

الابتكار بين الروابط المفقودة والقدرة على إقامتها:

طـرح الفصل الأول أن التحدي في الابتـكار في القطاع العام هو إشراك منظمات القطاع العـام في تفاعـلات هادفة مع مختلف الأطـراف المجتمعية، مثـل: المواطنين، والشركات،

ومجموعات القضايا والمصالح، والمنظمات غير الحكومية. وتجري هذه التفاعلات في سياق عدد من التحديات المجتمعية ذات طابع «عصي» نوعاً ما، مثل: مكافحة الجريمة، والجودة الاجتماعية للمناطق الحضرية على وجه الخصوص، أو الشيخوخة السكانية. ومثل هذه التفاعلات لا تأتي من نفسها، ولكن يجب أن يتم إنشاؤها. والمأساة هي أن عدداً من التطورات المجتمعية (مثل: العولمة، والنزعة الفردية، والعديد من التطورات السياسية، مثل التحرر والأوربة) قد قوضت إمكانية إقامة هذه التفاعلات. وقد تمت الإشارة إلى ذلك في الفصل التمهيدي تحت عنوان الروابط المفقودة. ومن ثَمَّ، فإن التحدي الابتكاري الذي يواجه القطاع العام هو استعادة هذه الروابط أو إنشاء روابط جديدة. وهذا يعني أن قدرات الربط بين منظمات القطاع العام يعتبر من الأسس المهمة للمساعدة على التنمية وتنفيذ الابتكارات في القطاع العام. وبالتالي، فإن المبحث الأول الذي تناوله هذا الكتاب هو السؤال: كيف يمكن فهم ابتكارات القطاع العام من حيث الحاجة لتعزيز قدرات الربط من أجل إنشاء تفاعلات هادفة بين الحكومة والأسواق والمجتمع؟ ما الإجابات عن هذا السؤال التي يمكن استخلاصها في ضوء المساهمات في هذا الكتاب؟

وقد ذكر بوليت (Pollitt) أن الابتكار في حد ذاته ليس جديداً ولكن يمكن اعتباره أحدَ «المفاهيم السحرية» العديدة التي يستخدمها صنَّاع السياسات باستمرار لإثبات أن الحكومات تحاول باستمرار إظهار أنها على استعداد من خلال الإصلاحات للاستجابة لاحتياجات المجتمع المتغيرة. وفي الوقت نفسه، يقول بوليت: إنَّ سجل الابتكار لدى القطاع العام حافلٌ بالإنجازات إذا كان التركيز غير منصبٍّ فقط على «الابتكارات التحويلية»، استنادا لنموذج «التدمير الإبداعي» الذي اقترحه شومبيتر (Schumpeter). والبحث عن إقامة تفاعلات هادفة بين الحكومات والمجتمع يتطلب عملية تكييف متواصلة وتدريجية؛ الأمر الذي قد يخدم شرعية الحكومة في نهاية المطاف بشكل أفضل من الابتكارات الجذرية.

وحاول فوجلسانغ وبيدرسين (Fuglsang and Pedersen) ربط النقاش حول ابتكار القطاع العام بحركة إصلاح الإدارة العامة التنفيذية الجديدة، والتي من شأنها كذلك محاولة إعادة ربط الحكومة بالمجتمع. ومع ذلك، من وجهة نظر الإدارة العامة التنفيذية الجديدة، يُنظر إلى الابتكار على أنه محاولات لتعزيز كفاءة القطاع العام. ومن هذا المنطلق، يتمُّ

تعريف التفاعلات المهمة بين الحكومة والمجتمع كتلك التي ينتج عنها نتائج فعالة وموثوقة ومنتِجة وتفي بمتطلبات تطبيق المعايير التنظيمية. ومع ذلك، يرى فوغلسانغ وبيدرسين أن هذه الطريقة للنظر في الابتكارات قد تحبط إقامة التفاعلات الهادفة. فالابتكارات في القطاع العام تحدث بطُرق مختلفة استجابةً لمشاكل مختلفة. ولكن هذه المشكلات ليست تحديات من حيث الكفاءة والإنتاجية والامتثال فحسب، بل هي تؤثر أيضاً في الطريقة التي ينبغي من خلالها تقييم نتائج ابتكار القطاع العام، وهذا ما نناقشه في القسم الخامس من هذا الفصل.

في الفصل الرابع قام كاتيل، راندما-لييف وكالفيت (Kattel, Randma-Liiv and Kalvet) بإضافة مهمة للأدبيات الحديثة حول الابتكار. فقد أظهروا بشكل مقنع أن القدرة الإدارية داخل الدول الصغيرة أصبحت أكثر أهميةً في المجتمع المعاصر من أجل البقاء على قيد الحياة في المنافسة الاقتصادية العالمية، حيث تشكِّل القدرةُ الابتكارية للاقتصاد قيمةً مضافة. وقد تمَّ تحديد قدرة هذه الاقتصادات الصغيرة تقليدياً من خلال شروط سياسات توافق واشنطن الاقتصادية (Washington Consensus on economic policies). والتركيز في هذا التوافق على استقرار الاقتصاد الكلي والأسواق المفتوحة. والفكرة هي أن زيادة الاستثمارات الأجنبية تجلب الكفاءات الأجنبية، والمعرفة، والروابط، وزيادة المنافسة على المنتجين المحليين، وتخلق المزيدَ من الضغوط للابتكار. ومع ذلك، فعلى الرغم من أن السياسات كانت ناجحة في إزالة القدرات الصناعية القديمة، إلا أنها كانت غير فعالة في خلق قدرات وفرص جديدة، وفي الوقت نفسه فإن اعتماد الاقتصادات الصغيرة على الأسواق الدولية والإنتاج والشبكات المالية الدولية يعرِّضها للخطر. وبالتالي، أصبح من المهم بالنسبة للدول الصغيرة العمل على تعزيز قدراتها الإدارية من أجل مواجهة موجات المنافسة العالمية؛ وهو ما يربط هذه الدول والاقتصادات الصغيرة مع النمو الاقتصادي العالمي والمستدام. والقدرة الإدارية هنا لا تشير إلى مجموعة من الصفات المرتبطة بأدوات الحكم، ولكن مجموعة من العلاقات التي تحدِّد الحوكمة. ومن أجل بناء قدراتها الإدارية، اعتمدت العديد من الدول الصغيرة على الإدارة العامة التنفيذية الجديدة كمفهوم مفيد لمساعدتها على إنشاء روابط جديدة مع المجتمع. ورغم ذلك، يرى كاتيل وآخرون أن إصلاحات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة أدَّت إلى آثار عكسية كانت واضحةً تماماً في الدول الأصغر حجماً. ونتيجة لذلك،

فإن القدرة الإدارية للدول الصغيرة قد تغيرت لأن: (أ) هيكل الحوكمة أصبح مشتتاً إلى حد كبـير؛ و(ب) موقع موارد الحوكمة خارج الحدود الويبيرية والويسـتفالية التقليدية للدولة (Weberian and Westphalian boundaries of the state)؛ و(ج) الحوكمة تحولت إلى حوكمة علوية (meta-governance) تركِّز على إنشـاء مجموعة مـن العلاقات. وبالتالي، فـإن آثار إصلاحات الإدارة العامة التنفيذيـة الجديدة التي كانت تهدف إلى تحفيز قدرات الاتصـال والربط أدَّت إلى عكس ذلك؛ حيث أسـهمت في ظهور علاقـات منقطعة، كما أن آثار سياسـات الاتحاد الأوروبي بشـأن هذه الدول الصغيرة الجديدة متناقضة، فمن ناحية، وسَّـعت السياسات من إمكانيات السـوق ووفَّرت إمكانية الوصول إلى مجموعات أكبر من المـوارد البشريـة والتقنية. ومن ناحية أخرى، فإن نموذج الابتكار المعمول به في سياسـات الاتحاد الأوروبي يتطلب من هذه الدول الصغيرة مهاراتٍ غيرَ متاحة في سياسـات الشبكات والتخطيـط للمدى الطويل. ولذلك، يرى كاتيل وآخـرون أنه من أجل بناء القدرة الإدارية لتحفيز القدرة على الابتكار في الاقتصادات الصغيرة، فمن المهم أن تكون الحكومة نشـيطة في إقامة العلاقات والربط بين موارد الشركاء المعنيين من القطاعين العام والخاص، وفي القيام بذلك، تتمتع الدول الصغيرة بميزة تنافسية نظراً لحجمها، فالشبكات غير الرسمية والعلاقات الشـخصية أكثر أهميةً فيها مقارنة بالدول الكبيرة، ومن ثَمَّ يمكن للدول الصغيرة الاستفادة من هذه الشبكات واستغلال هذه الميزة.

وقد اعتُبرت المنافسـة المفتوحة تقليدياً شرطـاً ضرورياً للابتكار، كما هو مبين في الفصل التمهيـدي. ووَفْـق هذا التوجُّه، غالباً ما تعرّف المشـتريات العامة على أنها شرطٌ أسـاسي لتطويـر وتنفيـذ منتجات وخدمات وتقنيـات جديدة، وما إلى ذلـك في القطاع العام. ثمة نوعٌ خاص من المشـتريات هي «المشـتريات الموجهـة للابتكار»، كما ذكـر ليمبر، كالفيت وكاتـل (Lember, Kalvet and Kattel). وعلى النقيض من المنتجات «الجاهزة»، تتضمن المشتريات الموجهة للابتكار شراءَ منتجات تتطلب المزيدَ من البحث والتطوير، وهو ما يؤثر عـلى القدرة الابتكارية لمقدمي الخدمات. وبالتالي، يمكن اسـتخدام مثل هذه المشـتريات للتصدي للتحديات الاقتصادية والاجتماعية القائمة والناشئة، وهو ما يساعد الحكومات على خلـق تفاعلات ذات أهمية كبرى مع المجتمع (مـن حيث قدرات الاتصال والربط). وعند القيام بذلك، يمكن للحكومة أن تلعب دورَ المشتري الأول الذي لديه متطلبات تقنية كثيرة،

ويستطيع استيعاب المخاطر (المالية غالباً) لمنتجات عليها طلب اجتماعي وبيئي، ويستطيع كذلك تعزيز التعلُّم ونشر هذه الابتكارات واعتمادها. وبعد دراسة ثلاثة أنواع من مشاريع المشــتريات الابتكاريــة في خمسٍ من مــدن بحر أوروبا الشــمالية والبلطيــق (كوبنهاغن، وهلســنكي، وتالين، ومالمو، وستوكهولم)، اســتنتج ليمبر وآخرون أن الحكومات المحلية يمكن أن تقوم بإنشاء الأسواق من خلال طلب المنتجات التي تلبي الاحتياجات الاجتماعية. ومع ذلك، أظهرت دراســات الحالة أيضاً أن مشــتريات الحلول المبتكرة غالباً ما تفشل، وفي هذه الحالات باءت جميع المحاولات الأولية لشراء حلول جديدة بالفشــل، وعلى الرغم من ذلك تحولت الخبرة المكتســبة في وقت لاحق إلى نتائج ناجحة بســبب آثار جانبية إيجابية غير مقصودة تتعلق بالاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية وأهداف السياســات الأخرى. ويمكن تفســير ذلك كتحوُّل في إســتراتيجية الابتكار، حيث كانت اختيــارات الحكومات المحلية في الأصل أن يكون الابتكار جذرياً، ثم في وقت لاحق ونظراً للمشكلات التي واجهتها، تم اختيار إستراتيجية أكثر تدرُّجيةً. وعلاوة على ذلك، يرى ليمبر وآخرون أن تلعب الحكومة دوراً أكبر في التعاون والتحفيز (من حيث قدرات الربط) بدلاً من دور المشتري؛ لأنَّ ذلك يتيح المجالَ للاســتفادة من معارفَ محددةٍ تضمن أن الابتكار يعكس المتطلبات الفعلية، وتيسير اتخاذ إجراءات إضافية، وتوفير التمويل المناسب للمساعدة في نشر الابتكار.

وللابتــكار في القطــاع العام بعدان: داخلي، وخارجي. ويشــير البعــد الخارجي، على ســبيل المثال، إلى تطوير خدمات جديدة للمواطنين والــشركات أو تطوير مفاهيم جديدة تســاعد على إعادة صياغة المشــاكل المتعلقة بالسياســات بحيث يتم اتبــاع نُهُج جديدة. وللابتــكار في القطــاع العام بعدٌ داخلي، كما بيَّن لويس وكونســيدين وألكســاندر (Lewis, Considine and Alexander) في الفصــل الرابــع، حيــث قاموا بتحليل هيكل شــبكات المشــورة والمعلومات الإستراتيجية للسياســيين والبيروقراطيين في ١١ حكومة محلية في ولاية فيكتوريا، أستراليا. وركزوا على العلاقة بين وجود الشبكات وعملية الابتكار التي تتم داخل الحكومة. ويمكــن أيضاً تطبيق مفهوم الاتصالات المنقطعة وقدرات الربط في فهم الابتكار في الشبكات الحكومية؛ لأنه يخبرنا عن طبيعة وحجم واتجاه ومركزية وكثافة العلاقات بين الأفراد ذوي العلاقة وتوقعاتهم حول القيمة المضافة للابتكار. وقد أظهر لويس وآخرون أن الابتكار الناجح داخل الحكومة يعتمد على الطُّرق التي يستطيع الأفراد من خلالها الارتباط

مع بعضهــم البعض والانخراط في تفاعلات هادفــة، وهو ما يعطي تصوُّراً كذلك عن كيفية عمــل «بيئات الابتكار». إنَّ الربــط بين الناس والموارد والأفكار يحدث في مســاحات حرة وجديدة ومعلوماتية، وهذه المســاحات تتحول وَفْق ثقافات محلية محددة تُسهِّل وتحفِّز تفاعلات الابتكار بين مختلف الأفراد في الحكومة والسوق والمجتمع.

وفي الفصــل الثامن لفويتس وديرينك (Voets and De Rynck)، يتغير منظور الابتكار مــرة أخرى نحــو التعامل مع تحديات المجتمع. ولا يمكــن التعامل مع هذه التحديات إلا عندما تكون الحكومات قادرةً على بناء قدرة ابتكارية، أي القدرة على الربط بين الإبداعات البشرية. وقد قام فويتس وديرينك بتحليل كيفية مســاعدة إدارة الشــبكة في بناء القدرة الابتكارية لحل المشكلات بين الحكومات. وقد تمَّت دراسة حالتي مشروع جينتزي كانالزون وباركبوس جينت في فلاندرس (بلجيكا) لتوضيح ذلك. وخلص الباحثان إلى أنَّ وجود منطقة تفاعل محايدة يحفِّز الابتكار، حيث إن الإبداع البشري يجعل من الممكن معالجة تعقيدات صياغــة القضايــا والعمل على إيجاد الحلول المحتملة. وتســاعد إدارة الشــبكة على جَعْل العلاقات بين الحكومات متعددة الأطراف وتعاونية، كما تســاعد على الجَمْع بين مجموعة واســعة من قضايا السياســات (بدلاً من المعاملات الثنائية بــين الحكومات). ومع ذلك، لا يمكن لتطوير قدرات الربط أن يزدهر إلا في بيئات محددة، كما هو موضح في القسم التالي. وعلاوة على ذلك، تظهر هذه القدرات في نشــاطين حيويين لإدارة الشــبكة، هما: تخطي الحدود، ومســح الحدود. وقد بيَّن فويتس وديرينك أن هذه الأنشــطة مطبقة ومُدمجة في أدوار قيادية مختلفة، وسوف يتم مناقشة ذلك أيضاً في القسم التالي.

وكان الابتــكار جزءاً أساســياً في المشروع المعقد للســكك الحديدية الهولندية المُســمَّى (راندســتادريل). وقــد تــمَّ تحليل هــذا المشروع مــن قِبــل فانديرفــورت، وكوبينجان، وهوفلهــوف، ولايتــين، وفينــمان (van der Voort, Koppenjan, Heuvelhof, Leijten and Veeneman) في الفصل الســابع، حيث تم ملاحظة ارتباط الســكك الحديدية ارتباطاً وثيقاً بمشــكلة مجتمعية معقدة ذات جوانــب متعددة؛ كمكافحــة الاختناقات المرورية، وتحديث السكك الحديدية، والتخطيط الحضري والريفي، والعوامل البيئية وغيرها؛ وهو ما يخلق شبكةً معقدةً من الجهات المترابطة ذات مصالح، وآراء ودراية فنية، وموارد مختلفة.

والطريقــة المتبعة لتحديد الحاجة إلى الابتكار وتنفيــذ الحلول تعتمد على قدرة الربط بين مختلف الأطراف، وهو ما يؤثر كذلك على إدارة هذا النوع من المشــاريع. وتعتمد الإدارة الناجحــة لمشــاريع الابتكار في القطاع العــام ذات الطابع المعقد إلى حــد كبير على الربط بين القيم المختلفة، وفي الوقت نفســه الموازنة بينها بشــكل مستمر. وتشير هذه القيم إلى منطقينِ يعتبران محوريين في هذا الكتاب: منطق العواقب ومنطق الملاءمة، وهو ما سوف نناقشه في القسم الرابع من هذا الفصل.

وقد قام فانديرشــير ونورديجــراف ومويــرس (van der Scheer, Noordegraaf and Meurs) بدراسة الأنشطة الريادية في ابتكار الرعاية الصحية الهولندية. وينبغي فَهْم هذه الأنشــطة كعملية مســتمرة للتغيير في أنظمة الرعاية الصحية، حيث تهدف هذه التغييرات إلى إقامــة تفاعلات هادفة بين المستشــفيات وغيرها من المنظمات الصحية من خلال خلق الظروف القائمة على الســوق. وأيضاً مفهوم «هادف» يتم تعريفه من قِبل مديري الرعاية الصحيــة بصفته إيجاد نظام رعاية صحية مشــابه لبيئة الأعمال التجارية من حيث الحصة في الســوق، والحجم، والترشيد، وإدارة التكلفة، والأداء والوضع التنافسي (السعر والجودة)، والقيادة؛ وكلها عناصر مهمة من ناحية، وإيجاد طُرق جديدة للتفكير والعمل للحفاظ على الشرعية مهمة من ناحية أخرى. ومن أجل تحقيق ذلك، ينبغي على هذه الطرق من التفكير والعمــل احترام قيم وأدوار العاملين في مجال الرعاية الصحية وعملائهم. وإضافة إلى ذلك، بيَّن هذا الفصل أن الابتكار يســتند في المقام الأول إلى فكرة إقامة تفاعلات جديدة وهادفة بــين منظمات الرعاية الصحية في القطاع العام والمجتمع، ولكن إيجاد هذه التفاعلات يضع مديــري الرعاية الصحية في صراع بــين منطق العواقب ومنطق الملاءمة. وقد تمَّ شرح ذلك في القســم الخامس، حيث يرى فانديرشــير وآخرون- من حيث الروابط المفقودة وقدرات الربــط- أن البيئة الغامضة التي يعمل فيهــا هؤلاء المديرون التنفيذيون في الرعاية الصحية تجبرهم على ربط القيم والمطالب التي يمكن استخلاصها من منطق العواقب وكذلك منطق الملاءمة.

ما الاســتنتاجات التي يمكن اســتخلاصُها من مقارنة المســاهمات في هذا الكتاب؟ أولاً، يمكــن ملاحظة أن الحاجــة إلى الابتكار ترتبــط ارتباطاً وثيقاً بفكرة إقامــة علاقات هادفة

بين الحكومة والمجتمع، تتصدى للتحديات المجتمعية ولا تقتصر على مجرد إنشاء حكومة أكثر كفاءةً. ثانياً، تبين المساهمات أن القدرة على ربط الناس والموارد والمعرفة والإبداع عاملٌ مهم للغاية. وباختصار، القضية هي الربط، وهذا يعني أنه من أجل تطوير وتنفيذ الابتكارات الناجحة، يجب أن يكون لدى اللاعبين المعنيين القدرة والحرية للارتباط بالأفراد الآخرين، ودعوتهم إلى الشروع في رحلة ابتكار مشتركة. ثالثاً، أظهرت عدة مساهمات أن الإدارة العامة التنفيذية الجديدة بوصفها إستراتيجية تحديث لا تحفِّز الأفراد على بناء قدرات الربط، بل يمكن القول إن أحد الآثار الجانبية غير المرغوب فيها للإدارة العامة التنفيذية الجديدة هو أنها، إلى حد ما، تحبط الابتكار في القطاع العام. وبصياغة أكثر إيجابية، الإدارة العامة التنفيذية الجديدة تؤيد فقط أشكالاً محددةً من الابتكار في القطاع العام. وعلاوة على ذلك، تعرِّف الإدارة العامة التنفيذية الجديدة ابتكار القطاع العام من منظور يركِّز على الحكومة، في حين أنَّ المساهمات تظهر في أن ابتكارات القطاع العام الناجحة تنبثق من التفاعلات بين الحكومة والمجتمع. وفي الوقت نفسه، لا يمكن تنفيذ ابتكارات القطاع العام بنجاح دون تفاعل وثيق بين كلٍّ من المجتمع والسوق.

بيئات الابتكار في القطاع العام:

ناقشنا في الفصل الأول أن عدداً من القضايا تلعب دوراً مهماً في إمكانية تطوير وتعزيز قدرات الربط. وقد تم وصف هذه القضايا من حيث وجود «بيئات ابتكار في القطاع العام»، وظهور التعاون في شبكات السياسات، وانفتاح هذه الشبكات وتنوُّع الموارد (المعرفة، والخبرات، والناس، والمعلومات، وجهات الاتصال)، واللاعبين في هذه الشبكات. وأشار الفصل أيضاً إلى دور رأس المال الاجتماعي الحاضر في «بيئات الابتكار» هذه، ودور القيادة في عبور الحدود الممتدة داخل هذه الشبكات وعبرها، وكذلك نشر واعتماد الممارسات الجديدة عبر الحدود التنظيمية. علاوة على ذلك، عند تقييم عملية الابتكار ونتائجه في القطاع العام، من المهم إعادة صياغة العوامل التي يتم طرحها عادة في أدبيات الابتكار في القطاع الخاص باعتبارها ذاتَ صلة بالابتكار بشكل عام. وقد تمت الإشارة إلى أن طبيعة ابتكار القطاع العام تدرُّجية أكثر مما هي جذرية. وبالإضافة إلى ذلك، تمت الإشارة إلى أنه على الرغم من أن الطابع البيروقراطي للقطاع العام يُحبط الابتكارات، إلا أن الطابع

الديناميكي والمعقد للتحديات في القطاع العام، والذي يستوجب موازنة مختلف الخيارات والقيم، يمكن أن يحفِّز الابتكار. وبالتالي، فمن المهم تحديد أدوار «بيئات الابتكار» في تنمية وتنفيذ الابتكارات في القطاع العام، كما هو موضح في الفصول السابقة. وما الآليات ذات الصلة؟ وكيف أثر الوضع المؤسساتي للقطاع العام على سير العمل في هذه البيئات؟

ذكر بوليت (Pollitt) أهمية النظر إلى ابتكارات القطاع العام في سياقها، وأنه ينبغي نقد الدراسات التي تحاول فهم نماذج عامة وخارجة عن السياق حول كيفية زيادة القدرة الابتكارية لدى الحكومات، وغالباً ما يتم طرح هذه النماذج في الدراسات القائمة على الابتكار في القطاع الخاص. وذكر بوليت أهميةَ النظر على المدى البعيد. ومن المنطقي أن ننظر إلى ابتكارات القطاع العام الكبرى في الماضي لمعرفة ما إذا كان هناك أي عوامل مشتركة قد تكون مواتية للإبداع التنظيمي والفردي. ومثل هذا المنظور التاريخي يتيح أيضاً إمكانية دراسة التسلسل التدريجي للتغييرات والتكيف الذي قد يؤدي إلى تحوُّلات كبيرة. هنا ينبغي طرح سؤالين فيما يخصُّ استفادة المنظمات المحلية والأفراد من قدراتها الإبداعية: الأول، ما المخاطر؟ باعتبار أن العديد من الابتكارات لا تعمل بشكل جيد، وحتى تلك التي تعمل بشكل جيد قد يكون لها عواقب لاحقة غير مرغوبة وغير متوقعة، فما الابتكارات المقبولة عند النظر إلى نتائجها؟ ما مخاطر «بيئات الابتكار» وَفقَ تصوُّر الجهات المحلية المعنية؟ ومن أجل إدارة هذه المخاطر، ولأن المال العام الذي يُنفق على مشاريع الابتكار الجذرية قد ينتهي إلى الفشل في بعض الأحيان، يدعو بوليت ضمنياً لتبني ابتكارات تدرُّجية بدلاً من الابتكارات الجذرية وإستراتيجيات التحوُّل الطموحة. السؤال الثاني، والمرتبط بالأول هو: مَنْ المستفيد في هذه الجهات المحلية من هذه الدعوة إلى ضرورة الابتكار في القطاع الحكومي؟ وما دوافعهم للشروع في «رحلة الابتكار»؟ وكيف قاموا بإقناع الآخرين للانضمام إليهم؟ وماذا يخبرنا ذلك عن نوعية المنظمات التي شاركت، وأسلوب القيادة المطبقة، والشراكات التي انخرطت فيها هذه المنظمات؟

ويرى فوغلسانغ وبيدرسين (Fuglsang and Pedersen) أنه عند دراسة ابتكار القطاع العام، ينبغي الابتعاد عن نماذج الابتكار من الأعلى إلى الأسفل وكذلك المغلقة، والتوجه نحو نماذج الابتكارات التفاعلية والقائمة على السياق. وبالتالي، من المهم الاعتراف بأهمية

الموظفين في «بيئات الابتكار» والسعي للتفاعل معهم. مؤسسات القطاع العام قائمة على الموظفين، والكثير من الموظفين يستجيبون لمشاكل ملموسة ومحلية في عملهم اليومي من أجل تقديم خدمات بطريقة سليمة وموثوق بها، وينبغي أن تأخذ إستراتيجيات الابتكار في القطاع العام هذه الحقيقة في الاعتبار. وقد تمَّ تقديم هذه الفكرة أيضاً في نظريات «ابتكار النظام المفتوح»، حيث يُنظر إلى الابتكار على أنه عملية مفتوحة وتفاعلية تجمع العديدَ من المصادر والأفكار الداخلية والخارجية من جهات متعددة. وهنا يتفق فوغلسانغ وبيدرسن مع بوليت في أنه ينبغي تبني مدخل السياق إزاء الابتكار العام. ونظراً للسياق الخاص بالابتكار في القطاع العام، نتساءل: هل يختلف حقًّا عن القطاع الخاص؟ في رأي فوغلسانغ وبيدرسن، هناك اختلافات، ولكن العامل المشترك بين القطاع الخاص والقطاع العام هو أن الموظفين هم المصدر الرئيسي للابتكار.

وقد تطرق كاتل، راندما - ليف وكالفيت (Kattel, Randma-Liiv and Kalvet) لفكرة «بيئات الابتكار» في الفصل الرابع. وينتقد المؤلفون فكرةَ نظام الابتكار الوطني بوصفه شبكة من المؤسسات في القطاعين العام والخاص، تعمل أنشطتها وتفاعلاتها على استحداث التقنية الجديدة واستيرادها وتعديلها ونشرها (فريمان Freeman، ١٩٨٧)؛ لأنها تركز أساساً على إنتاج المعرفة العلمية والتقنية المقننة الخاصة والمشتملة على عناصر تقنية عالية. ويغفل هذا النظام عنصرين مترابطين: القدرة الإدارية للدول، وحجم هذه الدول. ويرى كاتل وآخرون أن حجم الدولة مهم من ناحيتين مختلفتين: من ناحية، كلما زاد حجم الدولة ازدادت الموارد من حيث القدرة الإدارية. والحكومات تستخدم هذه القدرة لإقامة علاقات وثيقة وتعاونية بين المؤسسات العامة والخاصة. والقدرة الإدارية الصغيرة نسبياً قد تعيق هذا الدور. ومن ناحية أخرى، في الدول الصغيرة، تلعب الشبكات غير الرسمية والشخصية في رأس المال الاجتماعي و«بيئات الابتكار» دوراً مهماً، وهذا ما جعل لدى بعض الدول الصغيرة مساراً ابتكاريًّا متميزًا مثيراً للاهتمام. من هذا الجانب يصبح صغر الحجم ميزة تنافسية. وفي الوقت نفسه، يرى كاتل وآخرون أن السياسات الحكومية والإصلاحية الدولية التي سادت فيها أيديولوجية الإصلاح وَفق الإدارة العامة التنفيذية الجديدة، أسهمت في تدمير هذه الشبكات غير الرسمية بسبب تركيزها على إلغاء الطابع الشخصي، وظهور احتكارات خاصة بسبب عدم اكتمال الخصخصة والتحرير، وعدم وجود عدد كافٍ

من القادة المهنيين. فهناك حاجة لهؤلاء القادة في هيكل الحوكمة المبعثر (اللامركزية وإلغاء الضوابط التنظيمية).

وقد بيّن ليمبر، وكالفيت وكاتل (Lember, Kalvet and Kattel) كيف استخدمت خمس مدن في بحر أوروبا الشمالية والبلطيق المشتريات العامة لتحقيق ابتكارات عامة تلبي الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية لهذه المدن. وفي القيام بذلك، حاولت هذه المدن إنشاء «بيئات ابتكار» محلية تتنافس مع بعضها البعض من خلال البحث والتطوير، تؤدي فيها حلول السوق إلى حلول مبتكرة؛ وبذلك تُحقِّق أهدافاً محددة للسياسة العامة. كيف كانت طريقة عمل هذه البيئات المحلية الخمس عند مقارنتها مع بعضها البعض؟ أولاً، كانت الإستراتيجية المتبعة تراكمية وليست جذرية، وكان لها آثار جانبية وتعليمية إيجابية على قطاعات وأهداف السياسات الأخرى. ثانياً، لم يكن هناك ارتباط بين عدد المنافسين ونجاح مبادرات المشتريات. ثالثاً، اعتمد نجاح الابتكار على قدرة هذه الحكومات المحلية على اتخاذ إجراءات داعمة وتعزيز نشر الابتكار من خلال المشتريات نفسها. وبالتالي، يمكن استنتاج أن المشتريات العامة في حد ذاتها غير كافية، ولكن هناك حاجة لإجراءات محلية إضافية مبنية على السياق. ويؤدي ذلك أيضاً إلى تغيير دور الحكومة: بدلاً من أن تكون مجرد مشترٍ، يجب أن يكون دورها أكثر تعاوناً وتحفيزاً. ويشير هذا أيضاً إلى ضرورة وضع تصوُّر للابتكارات العامة كنشاط يتطلب تطوير قدرات الربط. رابعاً، هناك حاجة إلى دعم سياسي مباشر على أعلى المستويات لتعزيز شرعية المشروع وعملية المشتريات نفسها. خامساً، لا مفرَّ للحكومات من توظيف الخبرات الفنية من الخبراء والاستشاريين الخارجيين؛ لأن إدارات المدن لا تمتلك بالضرورة المعرفة اللازمة في السوق والتقنية.

وتبرز أهمية الشبكات غير الرسمية في تحقيق قدرات الابتكار في عدة فصول أخرى، ولا سيما في الفصول ٦-٨. ويتضح أن الابتكار في القطاع العام يحدث «في ظل التسلسل الهرمي». فالابتكار يحدث في مستويات الهياكل الرسمية وغير الرسمية، حيث يجتمع المديرون من الهيئات الحكومية المختلفة والمنظمات المجتمعية وأفراد الجهات الخاصة دون تأثير الهياكل والقوانين الرسمية (ما القوانين التي يتعين علينا اتباعها؟)، والمناصب الرسمية (مَن المسؤول؟)، وأدوار السلطة (مَن القائد؟).

وقــد قام لويس وآخرون (.Lewis et al) باستكشــاف الهيكل العــام لبيئة الابتكار من منظور تحليل الشــبكة الاجتماعية، وركزوا على الاختلافات في تكوينات الشــبكة بين جهات معينة، مثل السياسيين والإدارتين العليا والمتوسطة، وكذلك عبر مختلف البلديات. واستناداً إلى دراستهم، خلص لويس وآخرون إلى أنه على الرغم من أهمية المناصب الهيكلية (الرسمية) في الشبكة، فإن أهم العوامل التي تنبئ بالابتكار هي العلاقات الشبكية بين الأفراد. وعلاوة على ذلك، وجدوا أنَّ الإجراءات الإدارية (الخُطط والهياكل الرســمية) لا تُحفِّز الابتكار على الإطــلاق. والأهم من ذلك، وجــدوا أن المبتكرين يمتلكون مهارةَ العمل من خلال العلاقات خارج الهياكل الرســمية، على ســبيل المثال: في الشــبكات غير الرســمية من أجل الابتكار، وهذا ما يقصده لويس وآخرون في استنتاجهم أن الابتكار يحدث في مساحة مؤسسية حرة. وأهم النتائــج التي توصل إليها الباحثون هي أن الابتكار والمبتكرين يقطنون في نوع معين من الفضاء المؤسساتي يُعزى جزئياً لمناصبهم الهيكلية، ولكن بشكل أكبر لمكانتهم في شبكات الأفراد غير الرسمية. وهذه المساحات لها مواقع (افتراضية) محددة، ويمكن أيضاً تحديدها من حيث الثقافات. وقد أشــار لويس، كونســيدين وألكساندر (Lewis, Considine and Alexander) إلى أهميــة الثقافات المحلية المحــددة داخل الحكومة، حيث تظهر تفاعلات الابتكار بين مختلف الأفراد في الحكومة والسوق والمجتمع. ويتمُّ تشجيع الابتكار من خلال التواصل؛ من خلال الاتصال مع السياســيين من الحكومات الأخرى، ومن خلال الاتصال مع منظمات القطاع المجتمعي الرئيســة؛ ولذلك فإن الشــبكات النشطة تشكِّل عنصراً مهماً في هذه الثقافات للتفاعل بين الأفراد في الساحات الشبكية المقرونة.

وبالإضافــة إلى ذلك، أكَّد فويتس وديرينك (Voets and De Rynck) في الفصل الثامن عــلى أهمية «بيئة الابتكار» باســم «مناطق التفاعــل الرمادية»، حيث يمكــن التعبير عن الإبــداع بطريقة حرة وربطه مع الإبداعات الأخرى، ولكــن هذا الربط يفترض وجود إدارة للشبكة تُسهم في بناء القدرات بين المنظمات الحكومية، (على سبيل المثال، من حيث إنشاء شــبكة من العلاقــات الاجتماعية التي يمكن اســتخدامها لتبادل الأفــكار أو توفير الخبرات عبر المســتويات). ووجد فويتس وديرينك أن أنشــطة مســح الحدود وعبور الحدود من قبل مديري الشــبكات مهمة لإيجاد العلاقات المتبادلة بين مختلف اللاعبين. وباســتخدام الأدوار الخمسة التي حدَّدها أغرانوف (Agranoff, 2007)، يرى فويتس وديرينك أن مزيجًا

مــن هــذه الأدوار يخلقُ القدرةَ الابتكاريــة المطلوبة للتعامل مــع التحديات المعاصرة بين الحكومات. وهذه الأدوار هي: حارس الرؤية، المفكر المبدع، مُروِّج الشبكة، بطل الشبكة، ومشــغل الشبكة. ويجب أن يجمع قادة القطاع العام بين هذه الأدوار، ولكنها غالباً تفوق قدرة الشخص الواحد. وبالتالي ذكر الباحثون أن هذا النوع من القيادة ليس عملاً مستقلاً، ولكنــه يمثِّل في الكثير من الأحيان تفاعلاً بين مختلف القادة الرســميين وغير الرســميين في الشبكة، من الحكومة والسوق والمجتمع. كما أن وجود مزيج ناجح من هذه الأدوار يُسهم في بناء القدرات بين الحكومات. وفي القيام بذلك تَصنعُ الأنشــطة الإدارية المشتركة لمشغلي الشــبكة، وأبطال الشبكة، ومروجي الشــبكة، وحراس الرؤية، والمفكرين المبدعين «خليطاً» من العلاقات بين الحكومات قد يصعب صناعتُها خلاف ذلك.

ويُســتنتج أيضــاً من فويتس وديرينك أن قدرة الربط تســتفيد مــن الجَمْع بين الأدوار والأنمــاط الإداريــة المختلفة. وهذا عنــصر لافت للنظر في أداء «بيئــات الابتكار». كما تمَّ التأكيد على هذا الاســتنتاج من قِبل فانديرفورت وآخرين (van der Voort et al.)، حيث خلصــوا إلى أن إدارة المشــاريع المبتكــرة يتطلب أســلوباً إدارياً مزدوجاً يجمــع بين التنبؤ والتحكم، وكذلك الاستعداد والتكيف في إدارة المشاريع المبتكرة. التنبؤ والتحكم مبنيٌّ على مصطلحات مرجعية تفصيلية، وتحديدٍ دقيقٍ للمهام والأهداف؛ ونمط الاســتعداد والتكيف مبنيٌّ على تطوير مصطلحات مرجعية وظيفية، ووصف واســع للمهام. فبينما يميل أسلوب التنبؤ والتحكم في إدارة المشاريع إلى السيطرة وتحقيق الأهداف الثابتة في وقت مبكر، يميل أســلوب الاستعداد والتكيف إلى المرونة والثقة والتعلُّم. وقد وجد فانديرفورت وآخرون أن المديرين في مشروع (راندســتادريل) لم يســتخدموا أســلوباً واحداً بل مزيجاً من الأساليب. وفي الواقــع كان أحد الخيارات التوجيهية الثلاثة مبنياً على نمط التنبؤ والتحكم فيما يتعلق بتفكيك وتســويق العلاقات في المشروع. وقد تم استلهام الخيارين التوجيهيين الآخرين من نمط الاســتعداد والتكيف. ويعتمد خيار النَّهج الإداري بشكل كبير على الظروف السياسية في بداية المشروع، وليس بالضرورة على احترام القيم المتنافســة في إدارة المشــاريع المبتكرة. فالزخم الســياسي يوفِّر حوافزَ لتبني مصطلحات مرجعية وظيفية (الاســتعداد والتكيف). وكما ســيتضح في القســم التالي، فإن إحدى خصائص «بيئات الابتكار» في القطاع العام هي رسوخها في المؤسسات السياسية، وهو ما يؤثر أيضاً على تقييم عملية الابتكار ونتائجها.

وقد بيَّن فانديرشـير، نورديجـراف ومويـرس (van der Scheer, Noordegraaf and Meurs) أن المديرين التنفيذيين في منظمات الرعاية الصحية الهولندية لهم ابتكارات إدارية ومؤسسـية. وتؤثر العـادات والتقاليد المحلية والقطاعية على تصـورات وأعمال المديرين التنفيذيـين بشـكل كبير، على الرغـم من أن التركيز عـلى الإسـتراتيجيات المتبعة يختلف؛ فبعضها يركِّز أكثر على الفوائد الإدارية والاقتصادية خاصة في رعاية المسنين والرعاية المنزلية، والبعض الآخر أكثر تركيزاً على الابتكار المهني، من حيث تحفيز المهنيين على الابتكار وتحسين عمليـات العمل. وعند التصـدي للمنطق الإداري أو المهني، يكيِّـف المديرون التنفيذيون إسـتراتيجياتهم وَفْق الظروف المحليـة التي تواجههم. وقد خلص فانديرشـير وآخرون إلى أنه لا ينبغي المبالغة في الإسـتراتيجيات المتعمدة و«الراديكالية» (المتطرفة). وفي الكثير من الحالات، تنبع هذه الإسـتراتيجيات من المحيط المؤسـسي القائم الـذي يخفِّف من وقعها. ويسـتند ذلك أيضاً لنتائج الدراسة التي أظهرت أن المديرين التنفيذيين بذلوا جهداً كبيراً في الحصـول على الدعم لطرق جديدة للتفكـير والعمل، والتي تنبع من مجموعة متنوعة من الأطـراف الداخلية والخارجيـة. وفي القيام بذلك، يطمح هؤلاء المديـرون التنفيذيون أكثر وأكثر لدور الوسـيط الذي يربط الأطراف الداخلية والخارجية. وبالتالي، أكد الباحثون على أهمية دراسـة الابتكار في القطاع العام من خلال البيئة التي ينشـأ فيها. وإلى جانب ذلك، فضَّل المديرون التنفيذيون في الرعاية الصحية أسلوباً تدريجياً وليس جذرياً في تطوير وتنفيذ الابتـكار والتغيير. ووجد الباحثـون أدلةً على توجُّه المديرين نحو نـوعٍ معين من القيادة كعامل رئيسي في الربط والترابط بين الجهات.

ما الاسـتنتاجات التي يمكن اسـتخلاصها من هذه المقارنة بين نتائـج الفصول المذكورة أعلاه؟

الاسـتنتاج الأول هو أن السـياق جانبٌ في غاية الأهمية؛ الأمر الذي يؤكِّد أهمية دراسة العلاقـات والتفاعلات المؤسسـاتية محلياً واجتماعياً داخل بيئة محـددة، فضلاً عن أهمية دور السياسـة، ومنطق الملاءمة والقيم العامة في هذه البيئة. وجميع المسـاهمات في هذا الكتاب تؤكِّد ذلك. وهذا يؤيد استخدام المدخل البيئي (بيكيرز وهومبورغ Bekkers and Homburg، ٢٠٠٤؛ ثاينـز Thaens، ٢٠٠٦)، ونهج نظرية التعقيد (complexity theory) (فانبوريـن وإديلنبوس Van Buuren and Edelenbos، ٢٠٠٤؛ جيريتس Gerrits، ٢٠٠٩؛

تيسمان وآخرون .Teisman et al، ٢٠٠٩) في دراسة الابتكارات في القطاع العام. وعادةً في هــذا المدخل، يُعطَى الاهتمام لدور تفاعلات وتطــورات البيئات المختلفة والقيم المهمة في هــذه البيئات، وأصحاب المصلحة المهيمنين في هذه البيئات، في تأطير وتشــكيل الابتكارات الجديــدة. فمداخل الابتكارات التي لا تعترف بأهمية هذا الســياق وطابعه المؤسســاتي - خاصة بالمقارنة مع القطاع الخاص- قد تفشل أو تؤدي إلى نتائج غير سليمة.

ويشــير الاســتنتاج الثاني إلى الطبيعة غير الرســمية «لبيئات الابتكار»، حيث إن مديري القطاع العام وممثلي منظمات المجتمع والســوق يجتمعون باعتبارهم «أشــخاصاً عاديين» وليسوا «مســؤولين» أو «مدافعين عن الحقوق». في هذه المجالات يكون الناس أقل تركيزاً عــلى الدفاع عن مواقفهم، وأكــثر تركيزاً على التنمية والإبداع. وهذه النتيجة متســقةٌ مع نتائج البحوث الأخرى، فالمجالات غير الرســمية هي «شــبكات مفتوحــة» يزداد فيها عدد وكثافة التفاعلات التي تؤدي إلى علاقات جديرة بالثقة. والثقة بدورها تؤدي إلى المزيدِ من المعلومات والخبرة وتبادل المعارف بين الأفراد في الشبكة، وذلك يشجِّع التوجهات الجديدة والاكتشــافات التي تــؤدي في النهاية إلى المزيد من القدرة على الابتــكار (مارتش March، ١٩٩٩؛ نوتبوم Nooteboom، ٢٠٠٦؛ إديلنبوس وكليجن Edelenbos and Klijn، ٢٠٠٧). وفي هذه الأماكن غير الرســمية، كما يوضِّح لويس وآخــرون وفويتس وديرينك (Lewis et aI., Voets and De Rynck)، تتم اجتماعات عفوية بين أشــخاص لم يلتقوا من قبلُ، وربما لم يجتمعــوا في بيئات رســمية. وهــذه اللقاءات الجديدة وغير المتوقعــة تؤدي إلى التأمُّل وكسر الحواجز، وهو ما يهيئ الأرضية للاستكشاف والتجديد والتنوُّع؛ ولكن الخطر في إنشاء مثل هذه المســاحات غير الرســمية والحرة والإبداعية هو أن الابتكار يبقى محصوراً داخل هذه المساحة، فلا ينتشر في المساحات الأخرى ذات الطابع الرسمي، والخطر هو أن الأفكار والمفاهيم المبتكرة تبقى مجهولةً وغير مترابطة وغير متاحة في الســاحات والأنظمة الأخرى. وقــد لا يحدث تنفيذ ومتابعة الأفكار المبتكرة دون زرع المســاحات غير الرســمية للابتكار في العمليــات والهياكل والإجراءات الرســمية (إديلنبــوس Edelenbos، ٢٠٠٥). والتنقيب في المجالات الجديدة واســتغلال الهياكل الرســمية في المنظمات مطلبان أساسيان من أجل حدوث الابتكار (مارتش March، ١٩٩٩).

الاســتنتاج الثالث هو أنَّ وجود مساحات إبداعية حرة يمكن أن يُنظر إليه أيضاً على أنه تعبير عن وجود رأس المال الاجتماعي، فلا يمكن تشكيل هذه المساحات إلا إذا كان رأس المال الاجتماعــي موجوداً داخل قطاع معين، أو بالإمكان تطويره. وأهمية رأس المال الاجتماعي، كشــبكات شــخصية غير رســمية وموثوقة ومســتودع من القدرات الابتكارية، واضحة في مســاهمات كاتل وآخرين، ولويس وآخرين، وفوجلسانغ وبيدرسين (Kattel et aI., Lewis et aI. and Fuglsang and Pedersen). وقد ذكر لويس وآخرون أن الشبكات والعلاقات بــين الأفــراد هي أيضاً جزءٌ لا يتجزأ من الثقافة. وقد بــيَّن كاتل وآخرون تأثيرَ حجم الدولة على رأس المال الاجتماعي الذي يمكن اســتغلاله لتصبح الدولة مبتكرةً. كما أكَّد فوغلسانغ وبيدرســين على أهمية تحديد الموظفين (واحتياجاتهم) كعناصر رأس المال الاجتماعي الذي ينبغي اســتغلاله لتصبح الحكومة مبتكرةً. وفي الوقت نفســه، تلعب القيادة دوراً مهماً في تشــكيل واســتغلال رأس المال الاجتماعي، كما ســوف نوضح لاحقاً. ومن المهم أيضاً التنبه للعوامــل التي قد تدمر رأس المال الاجتماعي. وعلى ســبيل المثــال، يرى كاتل وآخرون أن إستراتيجية التحديث القائمة على الإدارة العامة التنفيذية الجديدة قد تحبط استغلال رأس المــال الاجتماعي، وتضيف إلى هذا الإحبــاط أيضاً الرؤية المهيمنة لدى الاتحاد الأوروبي عن الابتكار، والتي تحدِّد سياسات الابتكار. وعلى الرغم من أهمية رأس المال الاجتماعي، فمن المهم أيضاً النظر في جودته. إن انتشــار العلاقات الشــخصية الوثيقة إلى حد كبير قد يعيق النزاهة، ويمكن أن يؤدي إلى الفساد نظراً لاستبعاد بعض وجهات النظر والمصالح المشروعة التي يطرحها «الغرباء»من خارج الشبكة الضيقة.

ويشــير الاستنتاج الرابع إلى طبيعة إســتراتيجية الابتكار المهيمنة في وصف بيئة الابتكار. والملاحــظ هنا هو تفضيل الإســتراتيجية التدرُّجية والتطوُّرية بشــكل عــام، وهذا يتناقض مع الإســتراتيجيات التي تتمُّ من الأعلى إلى الأســفل والإســتراتيجيات التحوُّلية، وقد يكون هناك عدة أســباب لذلك: أولاً، يعدُّ المدخل التطوُّري الأكثر اتســاقاً مع طبيعة العديد من التحديــات المجتمعية، والتــي يمكن وصفها بأنها معقدة ومســتعصية. فهي معقدة؛ لأنها تتضمن العديدَ من الجوانب المختلفة والمترابطة، وأوضحها-على ســبيل المثال- في الحالات: ليمــبر وآخرون، وفويتس وديرينك، وفانديرفورت وآخــرون (Lember et al., Voets and De Rynck, and van der Voort et al.). وهي مســتعصية؛ نظراً لعدم وضوح أســبابها،

وعدم معرفــة الآثار المحتملة لها، وصعوبة تحديد المعايير التي ينبغي اســتخدامها لتقييم الآثار المرغوبة وغير المرغوبة. ثانياً، تعدُّد جوانب شبكة الأفراد المعقدة يؤدي أحياناً لمصالح متضاربــة ومتداخلة؛ الأمر الذي يحدُّ من دعم الابتــكار المطروح، حيث إن هذا الدعم قد يتغير نتيجة المدة التي تستغرقها مشاريع الابتكار في القطاع العام. كيف يمكن إغراء هؤلاء الأفــراد المختلفين للشروع في رحلة الابتكار المشــترك والالتزام بهــا؟ يميز مارتش (March, 1999) بين الابتكار كاســتغلال للفكرة والابتكار كاستكشاف للفكرة، وحيث إن الاستكشاف يركِّــز على الاتصال والتجارب والتعلُّم من الأخطاء من أجل خلق عملية فَهم مشــترك؛ فهو لذلك يفضل الإستراتيجية التدريجية والتطوُّرية للابتكار. ثالثاً، يبدو أن إستراتيجيات الابتكار الناجحة تجمع بين أنماط قيادية مختلفة ومنطق مختلف أيضاً، وبالتالي قيم مختلفة، وهي القيم التي تشير إلى منطق العواقب مقابل منطق الملاءمة.

ويشير الاستنتاج الخامس إلى قدرات الربط لدى القيادة كمطلب أساسي لتطوير وتنفيذ الابتــكار في القطاع العام. وهناك العديدُ من الأدلة على ذلك في الفصول المختلفة من هذا الكتاب.

أولاً، جدارة مســح الحدود وعبور الحــدود مطلوبة من القيادة لربــط الناس والأفكار والمــوارد. وقــد أصبحت قدرةُ الربط ســمةً مهمةً للمديرين في تطويــر وتحقيق الابتكار، فهم يركزون عــلى إدارة العلاقات بين مختلف أنواع الجهات (روبنز وكولتر Robbins and Coulter، ٢٠٠٢). ومن وجهة نظر الأدوار الخمســة المختلفة والتكميلية (كما هو موضح بالتفصيل في فصل فويتس وديرينك)، يتحرك عابرو الحدود في أوســاط متعددة، ونشاطهم يتجاوز مجرد مســح ورَصْد البيئــة، وهم مرتبطون داخليًّا بمنظماتهم الرســمية (الوحدات والقطاعات)، وخارجيًّا بساحات شبكية غير رسمية ومؤقتة، حيث يقومون بنقل المعلومات والخــبرة والمعرفــة بين هذه الهياكل. ويقــوم عابرو الحدود بتطوير وجَمْــع ونَقْل المعرفة والخبرة والمعلومات (توشمان وسكانلان Tushman and Scanlan، ١٩٨١). وبهذه الطريقة ينبثــق مزيجٌ من العلاقات الحكومية المبتكرة من مكونات مختلف المســتويات الحكومية (مثل، الموارد المحلية والإقليمية والفلمنكية)، وقطاعات السياســة العامة (على سبيل المثال: التخطيط، والاقتصاد، والتراث، والبنية التحتية)، وأدوات السياســة العامة (مثل: المنشآت،

والإعانات، والتشريعات)، ومن الميدان السـياسي والإداري (بما في ذلك الأحزاب السياسـية) وعـبر حدود القطاعين العام والخـاص (مثل، مجموعات المصالح والـشركات). ومن المهم إذاً عبـور الحدود المختلفة في ابتكار القطاع العام، حيث يؤدي إلى تنوُّع وإقامة روابط بين مختلف الأفـراد ذوي الآراء والقيم والمعارف والمعلومات المختلفة. وتعتبر الأنشـطة التي تجتاز الحدود مفيدةً لتفعيل الابتكار في القطاع العام. والقدرة الترابطية لدى الأفراد الذين يُشـكِّلون الشـبكات والنُّظم في القطاع العام مهمةٌ لتطوير الأفكار المبتكرة، وانتشـار تلك الأفكار خارج الأوساط غير الرسمية.

ثانيـاً، هناك ربـطٌ بين الأفراد من أجل بناء شـبكة ابتكارية، أو تشـكيل بيئة ابتكارية وتحفيز تطوير أو اسـتغلال رأس المال الاجتماعي في شبكة أو بيئة ما، وهذا يؤثِّر أيضاً على دور الحكومة.

ثالثـاً، هنـاك ربطٌ للمجال السـياسي مع مـشروع الابتكار، ولا سـيما في التحليل الذي طرحه لويس وآخرون (Lewis et al.) لشـبكات الابتكار في الحكومة الأسترالية، وفي وصف ليمبر وآخرين (Lember et al.) لإسـتراتيجيات المشـتريات في بلدان بحر أوروبا الشـمالية والبلطيـق، وفي فصل فويتس وديرينـك (Voets and De Rynck) عن مشـاريع الابتكار الفلمنكيـة، والتحليل الذي طرحـه فانديرفورت وآخرون (van der Voort et al.) لمشروع (راندستادريل) الهولندي. فجميع هذه الحالات بيَّنت أهميةَ أخذ البعد السياسي في الاعتبار مـن أجل تعزيز شرعية المـشروع، والحصول على الدعم السـياسي والحفاظ عليه؛ لتحقيق الاستقرار وتدفُّق الموارد اللازمة (المالية وغيرها)، وتحريك جهات الاتصال اللازمة.

رابعاً، هناك ربط وتحقيق التوازن بين القيم المهمة في منطق العواقب (مثل: الكفاءة، والفاعليـة، والامتثال) ومنطق الملاءمـة (مثل: الثقة، والدعم، والشرعية). وقد تجلى ذلك في فصل فوغلسـانغ وبيدرسـين (Fuglsang and Pedersen) عن الابتكار في القطاع العام الدنماركي، وفي فصل فانديرفورت وآخرين (der Voort et al.) عن مشروع (راندسـتادريل) الهولندي، وفي فصل فانديرشـير وآخرين (van der Scheer et al.) عن الابتكار في القطاع الصحي الهولندي.

ومع ذلك، عند تحليل دور القيادة نرى أنها ليست مجرد دعوة مفتوحة للربط بين الأفراد،

فمن المهم أيضاً تنســيق هذا الربط مع الحماية. ومن أجل الحصول على الملاذات الفكرية والإبداعية، ومناطق التفاعل غير الرسمية، يجب على القادة حماية هذه الملاذات الآمنة ضد التأثيرات الخارجية الســلبية المحتملة. فبالإضافة إلى تعزيــز الابتكار ونشره، تقوم القيادة أيضــاً بحمايته. هذا هو الدور الذي لم يتم طرحه في عملية مســح الحدود وعبور الحدود التي ناقشها فويتس وديرينك (Voets and De Rynck).

الاختيار بين العواقب والملاءمة:

ذكرنــا في الفصــل الأول أن الابتــكار في القطــاع العام مــن حيث المنتجــات الجديدة والعمليــات والمفاهيم والتقنيات التي تتطلب ترك ممارســات الماضي، يحاول دائماً التوفيق بــين قيم مختلفة تتجــاوز القيم الاقتصادية البحتة، مثل الكفــاءة والفاعلية. ومن ثَمَّ، من المهــم عند تقييم هذه الابتكارات التركيز ليس فقــط على منطق العواقب (الذي يركِّز على كفاءة وفاعلية نتائــج المنتجات الجديدة والخدمات، والعمليات، والمفاهيم، والأســاليب)؛ ولكن أيضاً النظر في ملاءمة هذه الابتكارات في دعم شرعية وموثوقية القطاع العام (مارتش وأولسن March and Olsen، ١٩٨٩). كيف يمكن تقييم عمليات ونتائج الابتكار في القطاع العام في ظلِّ ضرورة عمل الحكومة بكفاءة وبشكل مناسب؟

عند النظر في نتائــج الابتكارات الجذرية (الراديكالية)، طرح بوليت (Pollitt) تســاؤلاً عــمَّ إذا كانت هذه الابتكارات مجدية، خاصة عند مقارنة التكاليف المالية مع النتائج التي تم تحقيقها؟ كيف يمكن للسياســيين وغيرهم من أصحاب الوظائف العليا في القطاع العام إقناع وســائل الإعلام والجمهور بأن عدم تطابــق التكاليف مع النتائج مقبول؟ مرة أخرى، الافتراض الضمني في مساهمة بوليت هو أن إستراتيجية الابتكار التدرُّجي قد تزيد من قبول الابتــكار لدى الجمهور. وقد خلص بوليت إلى أن ملاءمة الابتكار، من حيث القبول والثقة، تفيد الإستراتيجية الابتكارية الأكثر تدرُّجاً.

ويــرى فوجلزانغ وبيدرســين (Fuglsang and Pedersen) أن نتائج الابتكار في القطاع العــام لا ينبغي تقييمها فقط من حيث المكاســب، حيث الكفــاءة والإنتاجية أو الامتثال. وقد ربط الباحثون في دراســتهم الابتكار في القطاع العــام مع جودة الخدمات العامة بدلاً

من كفاءة هذه الخدمات، وهذا ليس فقط بسبب غياب ضغوط السوق المتعلقة بكفاءة الأداء في الدنمارك؛ ولكن أيضاً لأنه تمَّ منح المواطنين كمستخدمين المزيد من الحقوق في الحصول على خدمات أفضل وأكثر موثوقيةً، تعكس وتستجيب لاحتياجاتهم. إنَّ الابتكارات في الخدمات التي تركِّز فقط على الكفاءة لها شرعية ضعيفة إلى حد ما. وقد أشار فوجلزانغ وبيدرسين أيضاً إلى جانب آخر، وهو مهمٌّ لقبول الابتكارات في القطاع العام، وتمَّ طرحُه أيضاً في مساهمة بوليت. وقد أشاروا في أبحاثهم إلى احتياجات الابتكار لدى موظفي القطاع العام الذين يتعين عليهم الاستجابة للحاجة الملموسة لتحسين الجودة وتقديم الخدمة. وبهذه الطريقة، يسعى هؤلاء الموظفون إلى اتباع إستراتيجيات الاستفادة من الموارد المتاحة والتجربة للابتكار من أجل ضبط الخدمات التي يقدمونها، وذلك نظراً لتركيزهم على مبادرات الابتكار القائمة على الإدارة العامة التنفيذية الجديدة، التي تتمُّ من الأعلى إلى الأسفل، وهو ما يعيق ممارسات «التجربة والخطأ» هذه. ومرة أخرى، قد تكون ملاءمة ابتكارات القطاع العام (الخدمية) أفضلَ من خلال إستراتيجيات الابتكار التدريجية، حيث ينصبُّ التركيز على الجودة بدلاً من المكاسب الناتجة عن زيادة الكفاءة. وعلاوة على ذلك، ذكر فوجلزانغ وبيدرسين أنه ينبغي على صانعي السياسات المتأثرين بالإدارة العامة التنفيذية الجديدة الانخراط في المزيدِ من العمليات المتعلقة بالموظفين والابتكار التفاعلي، للموازنة بين الجودة والكفاءة.

وفي الفصل الرابع حذر كاتيل وراندما - لييف وكالفيت (Kattel, Randma-Liiv and Kalvet) من تطبيق سياسات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة أحادية الجانب في القدرات الابتكارية للدول الصغيرة، حيث يتمُّ في هذه السياسات الجَمْع بين توجُّهات الليبرالية الجديدة للاقتصاد الكلي في إدارة قدرة الابتكار للدولة مع إصلاح الدولة الوطنية التي يسيطر عليها «منطق العواقب». وقد ذهبوا إلى أنه على الرغم من أن إصلاحات الإدارة العامة التنفيذية الجديدة تركِّز على الكفاءة وحرية الاختيار والمساءلة، ومحاولة بناء القدرة الإدارية اللازمة لتحقيق اقتصاد مبتكر، إلا أن الخطر هو حدوث العكس، وهو التقليل من أهمية الشبكات المحلية غير الرسمية والاتصالات بين الموظفين.

وفي مساهمة ليمبر وآخرين (Lember et al.) عن المشتريات الهادفة للابتكار، تبين

أن منطــق العواقب ضمن نظرية السياســة التــي تكمن وراء هذا النوع من المشــتريات. ويُنظر إلى المشــتريات المبتكرة باعتبارها وســيلةً لتحفيز الابتــكار من خلال الأخذ بظروف الســوق الحرة والشــفافة التي تمكِّن مقدمــي الخدمات من التنافس عــلى حلول محددة للقطاع العام، وتلبية احتياجات اجتماعية واقتصادية محددة مقابل ســعر معقول وجودة عالية. وفي الوقت نفســه، أظهر ليمبر وآخرون أنَّ إيجاد ظروف الســوق هذه ليس كافياً، فالابتــكارات تحققت ولكن بطريقة أخرى، وغالباً في قطاعات أخرى لم تكن في الحســبان. وبالتــالي، أظهرت أبحاثهــم أن منطق الملاءمة يلعب دوراً مثــيراً للاهتمام، ولكنه يدخل في برامج المشتريات الموجهة للابتكار من خلال «الباب الخلفي»، أي من خلال إعادة التشكيل والتعلُّم والتكيُّف. وهذا يتطلب أيضاً من السلطات المحلية المشاركة، وأن تلعب دوراً أكثر تعاونــاً وتحفيزاً. علاوة على ذلك، يرى الباحثــون أنه عند تقييم الابتكار، ينبغي أخذ مدى تلبية هذه الابتكارات للاحتياجات المجتمعية في الاعتبار بدلاً من التركيز فقط على الشروط القانونية التي تضمنُ حريةَ وشفافية سوق المشتريات، فالأول هو أكثرُ أهميةً من الثاني.

وبالإضافــة إلى العلاقة بين خصائص الشــبكات الاجتماعية والابتــكار داخل الحكومات، تناولت دراســة لويــس وآخــرون (.Lewis et al) الآراءَ المعيارية لمختلــف الأفراد في هذه الشــبكات، وتخبرنا هــذه الآراء بالكثير عن الطرق التي يتم من خلالهــا تقييم الابتكارات. وقد أظهرت البيانات أنَّ مختلف الأشــخاص في المناصب المختلفة يشــكِّلون مفهوماً معرفياً خاصاً بهم عن الابتكار والقيم المؤثرة. وينظر بعضُ السياســيين أكثر من البيروقراطيين، إلى الابتــكار على أنه يتطلب تغيراتٍ كبيرةً في قيم المجتمع. ومع ذلك، يرى لويس وآخرون أنه ليس هناك ارتباطٌ محدَّد بين المجموعات المختلفة وتقييم القيم المعنية عند تقييم الأساليب والإجراءات المتبعة في التغييرات المبتكرة، ولكن هناك اســتثناء على ذلك، حيث إن المنصب الرســمي للسياسيين يختلف اختلافاً جوهرياً عن المناصب الأخرى، فالمنصب السياسي مؤشر مهم لمكانة المبتكر. وبالتالي، يمكن أن نقول بحذر إن السياســيين يلعبون دوراً مهماً، وهذا يشير بشكل غير مباشر لأهمية النظر في الابتكارات التي تتجاوز الكفاءة والفاعلية.

وقــد تمَّ التطرُّق لابتكارات القطاع العام التي تقع بين منطق العواقب ومنطق الملاءمة في مناقشة العلاقات السياسية الإدارية الهجينة التي وصفها فويتس وديرينك (Voets and De Rynck)، وهي على النحو التالي:

أولاً، أظهرا أن المسؤولين الإداريين (مثل، منسقي المشاريع) يعملون في صميم إدارة الشبكة، أما السياسيون فدورهم تأييد اتخاذ القرارات السياسية اللازمة. هذا الدور السياسي مهمٌّ لحماية الدعم السياسي، وكذلك لضمان الثقة السياسية في أهداف ومسار المشاريع. والدور الاستباقي لهؤلاء المسؤولين الإداريين قد يؤدي إلى نشوب صراعات؛ لأنهم يقومون بأنشطة ذات طابع سياسي ولكنها ضرورية للحفاظ على المشروع. ومن أجل القيام بذلك، يقوم مديرو الشبكة بمسح المجالين الإداري والسياسي. ويمكن تفسير مسح المجال السياسي على أنه وسيلة لتقييم مدى ملاءمة الابتكار، الأمر الذي يتجاوز مجرد النظر في التكاليف والفوائد.

وشدَّد فانديرفورت وآخرون (van der Voort et al.) على أن تنظيم إدارة الابتكار يتمُّ من خلال السياسات والسياسة، وذكروا أن الابتكار في مشروع (راندستادريل) متعدد المستويات ومتعدد الجوانب. وقد وضعت هذه المستويات المختلفة معاييرَ مختلفة لتصميم وتقييم مشروع الابتكار. والمشروع المبتكر يجب أن يكون مبتكراً قانونياً ومؤسسياً وفنياً؛ الأمر الذي يتطلب أساليب إدارية مختلفة (انظر أعلاه). ومن ناحية أخرى، هناك قيمٌ للابتكار القانوني، وبعض الابتكارات المؤسساتية التي تنطوي على اللامركزية في إدارة المشاريع وأنظمة السلامة والإعدادات القياسية، هذه الابتكارات لها أصول خارج المشروع، فهي تبدأ من خلال توجُّهات السياسات الوطنية (الزخم السياسي) من أجل إفساح مجال أكبر للمنظمات الحكومية اللامركزية وأصحاب المصلحة المحليين. وهذا ينطبق أيضاً على الابتكار الفني، أي واجهات تعامل جديدة بين تشكيلة مختلفة من الأنظمة الفنية الجديدة والقديمة. ويخدم هذه المتطلبات والمطالب والقيم أسلوب مرن ومصمَّم خصيصاً للتعلم والتكيف، وهنا يسود منطق ملاءمة السياق المحلي. ومن ناحية أخرى، فإن تمويل المشروع، بما في ذلك الجَمع بين التمويل المقطوع وعقد التسليم الجاهز في لاهاي، يوفِّر حوافزَ للتوجيه بناءً على الوقت والمال، مؤكداً قيماً، مثل: الكفاءة، والتحكم، والقدرة على التنبؤ.

الأدلة التي قدَّمها فانديرشير، نورديغراف ومورس (van der Scheer, Noordegraaf and Meurs) في مساهمتهم عن دور المديرين التنفيذيين في الرعاية الصحية في تطوير الابتكارات الريادية/الإدارية والمؤسساتية/المهنية توضِّح تماماً أنَّ ابتكارات الرعاية الصحية

في صراع بـين منطـق العواقب (من حيـث التركيز على الكفـاءة والإدارة ومحاكاة الأعمال التجارية) ومنطق الملاءمة (من حيث تطوير أسـاليب جديدة من التفكير والعمل تسـاعد على تحسين الكفاءة المهنية في نظام الرعاية الصحية). وتعتمد شرعية إستراتيجيات الابتكار التـي طبَّقها هؤلاء المديرون التنفيذيون عـلى مدى تلبيتها لمطالب وقيم كلا المنطقين، على الرغـم من أن التركيز يختلف وَفـق القطاع الذي يعمل فيه هـؤلاء المديرون. وفي الوقت نفسـه، يرى المؤلفون أن هـؤلاء المديرين أصبحوا أكثر وعيـاً للحقيقة من خلال التدريب، ويدركـون أنَّ عليهم التوفيقَ بين المنطقين لكي تحظى منظماتهم بالشرعية؛ وهذا هو الحال بالتأكيـد إذا كانت البيئة المؤسسـاتية وبيئة السياسـات التي يعمل فيهـا هؤلاء المديرون غامضةً.

ما الاسـتنتاجات التي يمكن صياغتهـا عند مقارنة هذه النتائج؟ ثمـة أنماطٌ متكررة في مسـاهمات هـذا الكتاب. أولاً، أظهـر معظم المؤلفين أنَّ طبيعة الابتـكار في القطاع العام ليسـت مجرد تطوير وتنفيذ الابتكارات التي تسـهم في كفاءة وفاعليـة القطاع العام، وأن الحلول والأسـاليب التي تقدِّمها هذه الابتكارات ينبغي أن تكون أيضاً مناسـبة، وبطريقة تضمن قبولَها في المناخ السياسي ولدى عامة الناس.

ثانيـاً، يجب أخْذُ الحيطة من أحادية التوجُّه في قيـم الابتكارات المقترحة. ويرى بعض المؤلفـين أن التركيـز الأحادي على قيمة الكفـاءة في الابتكارات المبنية عـلى الإدارة العامة التنفيذيـة الجديـدة يدفع جانباً توجُّهات القيم الأخرى، وهو مـا يحدُّ من نطاق ابتكارات القطاع العام الأخرى. وفي الوقت نفسـه، قد يكون العكس صحيحاً، فالابتكارات التي تركِّز فقط على الملاءمة العامة والسياسية ولا تأخذ في الاعتبار الكفاءة والفاعلية قد تواجه مشكلةً في الشرعيـة؛ ولذلك ينبغي مراعاة منطـق العواقب وكذلك منطـق الملاءمة في التوجُّهات القيمية للابتكار في القطاع العام. ومن المهم إدراك أن هذا التوازن يعتمد دائماً على السياق، ويتم تحقيقُه من خلال الجهات في بيئة الابتكار المحلية.

ثالثاً، يُلاحظ أن أحد الأسـباب التي تجعل منطق الملاءمة مهماً يكمن في دور السياسـة، ويعدُّ ذلك غيرَ مسـتغربٍ في ضوء ما ذكره مارتش وأولسـن (March and Olsen، ١٩٨٩، ص ١٦٠) مـن أن السياسـة يتـمُّ تنظيمها حول منطـق الملاءمة. إن الدعـم الذي يقدمه

السياسيون للابتكار يعكس المساهمة المتصورة للابتكار في التعامل مع التحديات المجتمعية المطروحة على جدول الأعمال السياسي. وتخبرنا المشاركة السياسية بالفعل عن حالة الابتكار كما بينت مســاهمات لويس وآخرين (Lewis et al.)، فويتس وديرينك (Voets and De Rynck)، وفانديرفورت وآخرين (van der Voort et al.).

رابعاً، نظراً لتأثير منطق الملاءمة، والحاجة للموازنة بين القيم والمصالح العامة المختلفة؛ أكَّدت العديدُ من المســاهمات على ضرورة تبني إســتراتيجية ابتكارية تطويرية وتدرُّجية. ويبدو أن الملاءمة العامة والسياســية للابتكار تتناسب مع إســتراتيجية الابتكار التدريجي، ويترتب على ذلك أثران على الأقل: الأثر الأول هو الحاجة لصياغة إستراتيجية ابتكار تكيُّفية وطويلة المدى، والتي قد تتعارض مع التوجُّه في المدى القصير المهيمن في بعض الأحيان على برامج الابتكار التحويلية التي تتمُّ من الأعلى إلى الأسفل. وهكذا، تتطلب ابتكارات القطاع العام قدرةً شــخصية ومؤسســاتية للتكيُّف مع ســياق الابتكار. وفي الوقت نفسه، يُفترض مســبقاً أن السياسيين وصانعي السياسات قادرون على الحفاظ على أداء بيئة الابتكار لفترة طويلة، وهذا يوضِّح معضلةً مثيرة للاهتمام: من ناحية، فالدعم السياسي الدائم مهم؛ ومن ناحية أخرى، فإن الآفاق السياســية للسياسيين وصانعي السياســات قصيرة المدى، وبالتالي فمــن المهم وجود قيادة قــادرة على الربط بين المديين القصــير والطويل، ويقودنا ذلك إلى الأثر الثاني الذي يجبُ معالجتُه، وهو أســلوب القيادة المطلوب. إستراتيجية الابتكار المبنية على التطوُّر والتكيُّف والتدرُّج تتطلب الدعمَ على المدى الطويل، ولن تتوافق مع الأســلوب القيادي الذي يعتمد على القوة والسلطة من أجل تحقيق تغييرات مركزية وقصيرة الأجل في السياسات، ومن ثَمَّ يحتاج الابتكار في القطاع العام إلى نوع معين من القيادة، وهي القيادة الداعمة للروابط والشبكات.

نحو بحوث مستقبلية جديدة:

لقــد بيَّنا في هذا الكتاب أن الابتــكار في القطاع العام يمكن، وربما ينبغي، دراســته من منظور تطوير قدرات الربط أو الاتصال، وهذا يشــير إلى عدة جوانب يمكنُ تفصيلُها بطُرق مختلفة لن نذكرها هنا؛ لأنه ســبق تناولُها بشــكل مفصل في الأقســام السابقة. ومع ذلك، واســتناداً إلى النتائج المذكورة، تمَّ رصدُ عدد من القضايا ذات العلاقة التي يمكن أن يبحثها

علـماء الإدارة العامـة والإدارة التنفيذيـة للبناءعلى النتائج التي تمَّ التوصـلُ إليها في هذا الكتاب وتطويرها، وهي على النحو التالي:

أولاً، تمَّت الإشـارة إلى أن هناك حاجةً لمسـاحات غير رسـمية لتطوير الابتكارات، ولكن ماذا تعرف عن بيئات الابتكار العامة هذه؟ سيكون من المثير للاهتمام إلقاء نظرة فاحصة على أسـاليب العمل في شـبكات «بيئات الابتكار». وبالتالي، ومن منظور تحليل الشبكات الاجتماعية، من المهم دراسـة التفاعلات التي تجري على المسـتوى التفصيلي لبيئة الابتكار، وليس فقط على مسـتوى البنية المتوسـطة. ما الجهات في هذه البيئة؟ وما أدوارها؟ وما تأثيرهـا على الآخرين؟ وفيما يخصُّ دوافع وعمليات هذه الجهات، قد نبحث كيف تحاول الموازنة بين المصالح الشخصية أو المصالح الخاصة بالمؤسسة (أو بالوحدة) والمصالح العامة. ما الارتباطات بين هذه المصالح؟ وهناك أيضاً سـببٌ آخر لأهمية الارتباطات: من ناحية، يشير العلماء إلى أن البعدَ الاجتماعي للعلاقات والتفاعلات-من حيث العلاقات غير الرسمية والشـبكات الشخصية - مهمٌّ في إعداد وتنفيذ الابتكار. ومن ناحية أخرى، ماذا يخبرنا ذلك عن نزاهة وانفتاح بيئة الابتكار في القطاع العام؟ ونظراً لأهمية الشـبكات الشخصية وغير الرسمية، كيف يؤثِّر ذلك على محتوى المصلحة العامة؟ وكيف تتم حماية المصلحة العامة؟

ثانيـاً، من المثـير للاهتمام أن نرى كيفيـة ارتباط هذه المناطق غير الرسـمية بالمناطق الرسمية داخل الإدارة العامة. ونظراً للتركيز على إنشاء هذه المناطق غير الرسمية التي يتم فيها طرح الأفكار الجديدة ومناقشتها، والتي يوجد فيها مجال للتجربة والخطأ، فمن السهل إغفال أن الجزء الرسـمي والمؤسساتي من الإدارة العامة يلعب أيضاً دوراً حيوياً. فهو يلعب دوراً ليـس فقط في تهيئة الظروف التي تؤدي إلى ظهور المناطق غير الرسـمية، ولكن أيضاً فيما يتعلق باعتماد ونَشْر الابتكارات التي يتمُّ اكتشافها في هذه المناطق؛ ولذلك، من المهم بَحْث كيفية حدوث هذه التفاعلات والتداخلات بين هذه المناطق الرسـمية وغير الرسمية، وما هي الآليات المحرِّكة لهذه التفاعلات.

ثالثاً، العديد من الإسهامات في هذا الكتاب تشير إلى أن تطوير قدرات الربط أمرٌ حيوي، ولكن استخدام القدرات يفترض أن الأفراد قادرون على تطوير هذه القدرات. وبالتالي فمن خلال ملاحظة الابتكار في إدارة الموارد البشرية في القطاع العام، من المفيد دراسة الجدارات

المطلوبــة للوفــاء بمختلف أدوار الربط في مراحل مختلفة من مســار الابتكار، وكيف يمكن اكتساب هذه الجدارات والحفاظ عليها.

رابعاً، رأت إســهامات عديدة أنَّ تطوير وتنفيذ الابتكار في القطاع العام تشارك فيه عدة مســتويات في الحكومة، وهذا لا يتضمن المســتويات المحلية والإقليمية والوطنية فحسب، ولكن أيضاً المستوى الأوروبي. وبالتالي، سيكون من المثير للاهتمام تحليل كيفية ارتباط هذه المســتويات المختلفة ببعضها البعض بشكل عميق. ما أنواع العبور والانتقال التي تحدث؟ كيف تحدُّ من خصوصية وحرية الأطراف؟ كيف تُســهم في إيجاد بيئات الابتكار؟ ولذلك، فإن جانب تعدُّد المستويات في ابتكار القطاع العام هو حقل خصب للمزيد من البحوث.

وأخــيراً وليس آخَرًا، فالأزمة المالية التي اندلعت عام ٢٠٠٨ والدعم الضخم الذي قدمته الحكومــات للقطاع المــالي والقطاعات الاقتصاديــة الأخرى من المجتمع مــن أجل البقاء، يعني أن الحكومات في العديد من الدول الغربية مجبرةٌ الآن على تســوية حســاباتها. وفي العديــد من الدول، تبحث الحكومات بشــكل جاد في نفقاتها مقارنــة بالمهام التي تؤديها. ويجري حالياً تقليص العمليات وإعادة تقييم البرامج. وفي الوقت نفسه، تعتبر العديدُ من الحكومات هذه الأزمة فرصةً لكي يتم تحديث الحكومة والقطاع العام نفســه. وفي القيام بذلــك، تقــوم الحكومات برحلة ابتكار جديدة. ونأمل أن تســاعد الــرؤى المقدمة في هذا الكتاب في التغلب على الصعوبات والعقبات والتحديات التي تنتظر الذين يشرعون في هذه الرحلة. وعلى الرغم من أنه قد تكون هناك ضغوط سياســية وعامة لاستكشاف واستغلال إســتراتيجيات الابتــكار والتحديث القائمة على التحوُّل من الأعلى إلى الأســفل والتركيز على الكفــاءة؛ فإنــه من المهم الأخذ بعين الاعتبار الاســتنتاجات التي خلــص إليها هذا الكتاب: تطوير إستراتيجية ابتكار قوية، وقابلة للتكيف والتطور، وتُوازِن بين الحاجة لإنشاء حكومة أكــثر كفــاءة وحكومة يُنظر إليها على أنها شرعية وجديرة بالثقــة في تعاملها مع التحديات الاجتماعية التي تنتظرنا.

الملحق

جدول (م-١)

إستراتيجيات إدارة الشبكة

	مستوى اللعبة (Game Level)	مستوى الشبكة (Network Level)
الإستراتيجيات التي تستهدف أفكار/ تصوُّرات اللاعبين.	التعهدات. التأثير على التصوُّرات. المساومة. تطوير لغة مشتركة. منع / إدخال الأفكار. تعزيز التأمل والتفكير.	إعادة التصوُّر. تغيير السياسة الرسمية.
الإستراتيجيات التي تستهدف التفاعلات بين اللاعبين.	(إيقاف) التشغيل انتقائياً. التنظيم. تنظيم المواجهات. تطوير الإجراءات. تعزيز التوسُّط والتحكيم والسمسرة.	(إيقاف) تشغيل الشبكة. الإصلاح الدستوري: تغيير القواعد والموارد. (فصل) الاقتران. تغيير الحوافز. تغيير الهيكل الداخلي ومناصب الأفراد. تغيير العلاقات. الإدارة من خلال الفوضى.

المصدر: كيكيرت وآخرون، ١٩٩٧ (ب)، ص ١٧٠.

الفصل الحادي عشر

منظور الابتكار الاجتماعي في القطاع العام: الإنشاء المشترك، التنظيم الذاتي وحوكمة الحكومة

فيكتور بيكرز، جوريان إديلينبوس، خوزيه نيدرهاند، برام ستيجن، لارس تومرز، وويليام فوربيرغ
Victor Bekkers, Jurian Edelenbos, José Nederhand, Bram Steijn, Lars)
(Tummers and William Voorberg

مقدمة:

الابتــكار من القضايا المتكررة في الإدارة العامة، وقد حقَّــق المزيدَ من الاهتمام كمجال مســتقل للدراســات خلال الســنوات الأخيرة. وتعود شــعبية الموضوع إلى كونه «مفهوماً ســحرياً» لدى البعــض (بوليت وهيوب Pollit and Hupe، ٢٠١١). والمفاهيم الســحرية مرتبطة بالسياسة التي يســتخدمها صنَّاع السياسات لتأطير وتبرير ضرورة إحداث تغييرات معينــة في القطــاع العام. والابتكار مفهوم يُلهم الناسَ وصُنَّاع السياســات؛ لأنه يقدِّم وعداً بتغيير جذري، وفي الوقت نفسه يحاول إقناع الآخرين بأن التغيير أمرٌ لا مفرَّ منه. والرغبة في ابتكار القطاع العام لها تاريخ طويل يرتبط في بعض الأحيان ببرامج الإصلاح من أجل تلبية التخفيضات في الميزانية، أو تلبية أيديولوجيات إدارية وحوكمية جديدة (مثل، الإدارة العامة التنفيذيــة الجديدة أو الحكومة المفتوحة)، أو التكيــف مع تقنيات المعلومات والاتصالات الجديــدة (مثل، الحكومة الإلكترونية) (بيكيرز وآخــرون، ٢٠١٣ (أ)). وقد قُمنا في الفصول السابقة بوصف وتحليل ممارسات الابتكار في القطاع العام والدوافع والمعوقات ذات الصلة.

وفي هذا الوقت تبحر رحلة الابتكار في القطاع العام في العديد من الدول الغربية تحت علــم جديد هو «الابتكار الاجتماعي» (بيكيرز وآخــرون .Bekkers et al، ٢٠١٣ (أ)، ٢٠١٣ (ب)). وقد أنشأ الرئيس الأمريكي أوباما – على سبيل المثال - صندوق الابتكار الاجتماعي، وهو برنامج سياســات يتبع مؤسســة الخدمة الوطنية والمجتمعيــة. ويجمع البرنامج بين المــوارد العامة والخاصــة لتنمية الحلول المجتمعية الواعــدة في ثلاثة مجالات ذات أولوية: الفرص الاقتصادية، والمســتقبل الصحي، وتطوير الشــباب. وفكرة هذا الصندوق مستمَّدة

مـــن خطـــاب ألقاه أوباما في ٣٠ يونيـــو ٢٠٠٩، ذكرَ فيه: «الحلـــول لتحديات أمريكا يجري تطويرها كل يوم على المســـتوى الشـــعبي، ولا ينبغي للحكومة أن تحل محل تلك الجهود، ولكـــن ينبغـــي أن تدعم هذه الجهـــود » [١]. وقام رئيس الـــوزراء البريطاني كاميرون بدمج الابتكار الاجتماعي في رؤيته حول ما يُســـمَّى بــــ «المجتمع الكبير» أو «الحكومة الصغيرة». وفي هـــذا البيان، بتاريخ ٢٠١٠، حاول الرئيس البريطاني إعادة صياغة دور الحكومة، وبالتالي تبني فكرة المشـــاريع الاجتماعية أو المجتمعيـــة الابتكارية. والفكرة هي إعطاء المجتمعات المحلية المزيد من القوة وتشـــجيع الناس للعب دور نشـــط في هذه المجتمعات. والافتراض هو أن هذه المجتمعات تُنشـــئ جمعياتٍ تعاونيةً وخيرية ومشـــاريع مشـــتركة واجتماعية أخـــرى للتعامل مع الاحتياجات المحلية والملموســـة لدى المواطنـــين [٢]. وأخيراً وليس ليس آخـــراً، تبنت المفوضية الأوروبية أيضاً الابتـــكار الاجتماعي ضمن جدول الأعمال الإصلاحي. فالابتكار الاجتماعي هو «الأفكار الجديدة التي تعمل على تلبية الاحتياجات غير الملبَّاة [٣]. ويمكن وصفها ببساطة بأنها الابتكارات التي لها طابع اجتماعي من حيث الغاية والوسيلة». ومن ثَمَّ فإن الابتكار الاجتماعي هو المفهوم «الســـحري» الجديد الذي يســـتخدمه صانعو السياسات لتبرير مجموعة من الإصلاحات التي تمسُّ بشكل أساسي الدورَ التقليدي للحكومة في المجتمـــع. وبالتالي، من المهم الحصول على فهـــم أعمق حول طبيعة الابتكار الاجتماعي في القطاع العام.

لمـــاذا تبنّى صُنَّاع القـــرار في حكومة الولايـــات المتحدة، والمملكة المتحـــدة، والمفوضية الأوروبيـــة فكرة الابتكار الاجتماعي؟ إنَّ العنصر «الســـحري» في مفهوم الابتكار الاجتماعي هـــو أنه يحاول تحقيق هدفين (بيكيرز وآخرون .Bekkers et al، ٢٠١٣ (أ)): الهدف الأول هـــو التغلُّب على التحديـــات الكبيرة التي تواجهها المجتمعات الغربيـــة الحديثة في الوقت الراهـــن، مثل زيادة العمر المتوقع للمواطنين، وهو ما يؤدي إلى زيادة الطلب على خدمات معينة وأســـاليب جديدة لتنظيم الرعاية الصحية، والمعاشـــات التقاعدية، والإسكان. مثال آخر هو المســـتوى المعيشي المتدني في مناطق معينة في المدن وفي الريف، وهو ما يؤدي إلى عدم المســـاواة في الأوجه الاجتماعية والاقتصاديـــة والثقافية مما قد يؤثِّر على فرص حصول الأطفال على التعليم (مولغان Mulgan، ٢٠٠٩). وبالتالي يصبح الابتكار الاجتماعي قصةً أو حكايةً مغرية يحكيها صُنَّاع السياســـات والسياسيون والرياديون والاجتماعيون والمواطنون

والاستشـاريون عن كيفية التعامل مع تحديات اجتماعية وسياسية محددة. وللقيام بذلك، تُطـرح مفاهيم، مثـل: الابتكار الاجتماعي، واللغة المشـتركة (إدلمـان Edelman، ١٩٦٧، ١٩٧٦). والهـدف الثاني من الابتكار الاجتماعي أَعَمُّ، ويتعلق بـدور الحكومة (المتناقص)، ويرتبط ذلك بالأزمة المالية والميزانية في القطاع العام. ونتيجة لهذا التقشُّـف، بدأ النقاش حول الدور الذي تلعبه المنظمات الحكومية في توفير جميع أنواع الخدمات والسـلع (شبه) العامـة. وعلى سـبيل المثال، هل من الممكن أو المرغوب فيـه أن يكون لديك مكتبة عامة دون وجود أمين مكتبة محترف؟ أو هل من الممكن أو المرغوب فيه أن يتولى سـكان الحي والأقارب رعاية المرضى وكبار السن من خلال توفير وجبات الطعام الساخنة والعناية وغيرها من أشـكال الدعم الاجتماعي؟ والنتيجة هي أن الابتكار الاجتماعي غالباً ما يعمل كمُحفِّز لمناقشة واستكشاف ترتيبات جديدة في التنسيق والحوكمة والخدمات العامة.

ما نراه في سـياق الابتكار الاجتماعي هو طرحٌ للتنظيم الذاتي والمجتمعات المنظمة ذاتياً كبديـل للخدمات العامة التقليدية القائمة على الحكومة (إديلنبوس وميركيرك Edelenbos and Meerkerk، ٢٠١١؛ نيدرهاند وآخرون .Nederhand et aI، ٢٠١٤). والمعهود في هذه المبـادرات للتنظيم الـذاتي أن يُنظر للمواطنين على أنهم شركاءُ في إنشـاء الخدمات العامة الجديدة (فوربرغ وآخرون .Voorberg et al، ٢٠١٣). وفي الوقت نفسه، فإن هذا لا يعني أنَّ دور الحكومـة مسـتغنى عنه. فهو يتطلب ليس فقط طريقـة أخرى للعمل الحكومي والتوجيـه، ولكـن كذلك جدارات أخرى يتعـين على موظفي الخدمة المدنيـة أو الإداريين التمكُّن منها من أجل تيسـير ودعم ظهور هذه المجتمعـات المنظمة ذاتياً. وفي الكثير من الأحيان يُنظر إلى هذه المجتمعات على أنها الرائدة في الابتكار الاجتماعي. ولذلك، فإننا نُولي اهتماماً واضحـاً لظهور وتنمية المجتمعات المنظمة ذاتياً، حيـث يبدو أنها أصبحت مهمةً في مختلـف المجالات والقطاعات العامة، مثل: الطاقة (المسـتدامة)، والإسـكان، والصحة، والرعايـة الاجتماعية، والخدمات الاجتماعية. ومن وجهة نظرنا، هذا منظور مثير للاهتمام؛ لأن ظهـور هذه المجتمعات في سـياق الابتكار الاجتماعي يعنـي أنَّ هناك تغييراً في الأدوار التقليديـة للأفراد في الحكومة، الذين يواجهون الابتكار الاجتماعي ويسـتجيبون له. ونرى أن الابتكار الاجتماعي لا يحدث في فجوة مؤسساتية، ويعني أنَّ أدوار الأفراد وقواعد اللعبة تحتاج إلى تغيير كذلك. ويؤثر ذلك أيضاً على الطريقة التي يمكن للحكومة من خلالها تحفيز

أو تعزيز ممارســات الابتكار الاجتماعي القائمة على أســاس التنظيم الــذاتي. وبالتالي، فإن الهدف من هــذا الفصل هو تصوُّر الدور الذي يلعبه التنظيم الذاتي في الابتكار الاجتماعي، واستكشاف أنواع الترتيبات الحوكمية التي تسمح بالتنظيم الذاتي.

وبناءً عليه، تمَّ ترتيب هذا الفصل كما يلي: أولاً، سوف نتناول عدداً من الجوانب ذات الصلة بالابتكار الاجتماعي في القطاع العام. ثانياً، سوف نتطرق إلى دور المواطنين باعتبارهم مبادرين أو مشــاركين في إنشاء الخدمات العامة في سياق التنظيم الذاتي. ثالثاً، نتناول دور الحوكمــة الفوقية التي تتبعها الحكومات عندما تشــارك وتدعم شــبكات التنظيم الذاتي. وفيما يتعلق بدور حوكمة الحكومة، ســوف نتحدث أيضاً عن الجدارات وأســلوب القيادة اللازمة للتعامل مع هذه المبادرات المجتمعية، ثم نختتم بالخلاصة في نهاية الفصل.

مفهوم الابتكار الاجتماعي:

الابتــكار الاجتماعــي مفهوم أكثر إبهاماً ربمــا من مفهوم الابتكار نفســه. وعلاوة على ذلــك، فإنه في الكثير من الحالات مفهوم معياري (بيكيرز وآخرون، ٢٠١٣ (ب)). والأدبيات المتعلقة بالابتكار الاجتماعي يهيمن عليها «الأدبيات الرمادية»، مثل: التقارير الاستشــارية للسياســات، ومذكرات البحــوث التطبيقية، وقوائــم المهام المعياريــة (مولغان Mulgan، ٢٠٠٩؛ هوالدت وشــورتز Howaldt and Schwarz، ٢٠١٠). ويعود عدم وضوح الابتكار الاجتماعي أيضاً إلى تعدُّد المصادر الفكرية واختلافها، التي تناولت هذا المفهوم. وكان بعض صانعي السياســات والأكاديميين يشعرون بالاستياء من التركيز القوي على التقنية في أدبيات الابتكار وسياســات الابتكار، حيث إن التقنية غالباً ما تُعدُّ مصــدراً حيوياً للابتكار، وبالتالي تقــدِّم مســارات جديدة للتقدم. ومن هنا فقد رأى بعض العلــماء أن التمكين يعدُّ مصدراً حيوياً للابتكار، على ســبيل المثال في تخطيط المناطق الحضرية والتنمية الحضرية (مولارت وآخرون.Moulaert et al، ٢٠٠٥؛ كولير-غريــس وآخرون .Caulier-Grice et al، ٢٠١٢). المصدر الثاني هو ظهور ما يُســمَّى بالمشاكل «المستعصية»، مثل: ندرة الطاقة، والشيخوخة الســكانية، وتغيُّر المناخ، والتكتُّل الحضري. وتتطلب درجة التعقيد في هذه القضايا ضرورة إشراك أصحــاب المصلحة المتعددين، ووضــع ترتيبات تدعم الاســتفادة من خبرات معينة وجلب موارد أخرى (كولير غريس وآخرون .Caulier-Grice et al، ٢٠١٢؛ نيكولز ومردوك

Nicholls and Murdock، ٢٠١٢). ويعدُّ ذلك سبباً في أن بعض الباحثين يعرِّفون الابتكار الاجتماعي بـ«الابتكار التعاوني» في الشبكات التي تعتمد بشكل كبير على مشاركة المواطنين أو المستخدم النهائي (سورينسن وتورفينغ Sørensen and Torfing، ٢٠١١؛ بيستوف Pestoff، ٢٠١٢). ثالثاً، تم تبني مفهوم الابتكار الاجتماعي أيضاً في الأبحاث الإدارية والتنظيمية، حيث يشير إلى جوانب مختلفة، مثل دور رأس المال الاجتماعي باعتباره متطلباً للابتكار في المنظمات، ودور المسؤولية الاجتماعية والريادة الاجتماعية، وتطوير أساليب جديدة للعمل بحثاً عن توازن جديد بين العمل ومتطلبات الحياة، وكذلك دور القيادة التحويلية (مولارت وآخرون .Moulaert et al، ٢٠٠٥). والمصدر الأخير لجاذبية مفهوم الابتكار الاجتماعي هم العلماء وصنَّاع القرار الذين يركزون على تحويل النُّظُم بأكملها (مثل: التصوُّر، والتصميم، وإنتاج وتوزيع المنتجات والسلع) من أجل التصدي للاحتياجات الاجتماعية والبيئية وإخفاقات السوق، وهو ما يعني ضمنياً تأسيس علاقات اجتماعية جديدة (نيكولز ومردوك Nicholls and Murdock، ٢٠١٢).

ويعرِّف مولغان (Mulgan, 2006) الابتكار الاجتماعي بأنه «أنشطة وخدمات مبتكرة يحفِّزها هدف تلبية حاجة اجتماعية، ويتم تطويرها ونشرُها في الغالب من خلال المنظمات التي غرضها اجتماعي». ويعرِّف باسون (Bason، ٢٠١٠، ص ٩٦) الابتكار الاجتماعي بأنه الابتكار من أجل المصلحة الاجتماعية العامة، أو لأفكار جديدة (المنتجات، والخدمات، والنماذج) التي تلبي الاحتياجات الاجتماعية، وتخلق التعاون أو العلاقات الاجتماعية الجديدة في الوقت نفسه. وينظر بيتس (Bates، ٢٠١٢، ص XIX) للابتكار الاجتماعي باعتباره «عملية معالجة التحديات الأكثر إلحاحاً في العالم من خلال حلول أفضل من الحلول الحالية، وتكون جديدة وذات فائدة للمجتمع ككل وليس لكيانٍ واحدٍ فقط». ويُعرِّف سيلس وآخرون (.Cels et al، ٢٠١٢، ص ٤) «الابتكار الاجتماعي كمحاولات لتحويل الطريقة التي تعالج بها المجتمعات المشكلات الاجتماعية وإنتاج السلع والخدمات العامة [...]؛ من أجل تحسين المخرجات الاجتماعية، وخلق قيمة عامة». ويرى الاتحاد الأوروبي (٢٠١٠) أن الابتكار الاجتماعي هو الابتكار الذي غايته اجتماعية ووسائله اجتماعية، وبالتالي يتبنى أفكاراً جديدةً تلبي الاحتياجات الاجتماعية من خلال خلق العلاقات الاجتماعية الجديدة التي غالباً ما تؤدي إلى أشكال جديدة من التعاون. وبالمثل، نرى أنَّ الابتكار الاجتماعي

كمفهـوم يرتبط أيضـاً في الكثير من الأحيان بالريادة الاجتماعية. وعلى سـبيل المثال، ماير (Mair، ٢٠١٠، ص ١٩) يُعرِّف الريادة الاجتماعية كالتالي:

عمليـة تلبية الاحتياجات الأساسـية المحلية القائمة التي لا تلبيهـا المنظمات التقليدية. ووفقـاً للاحتياجـات القائمة، عادةً ما تنطوي العملية على توفير السـلع أو الخدمات، و/أو إنشـاء مؤسسـات غير موجودة، أو إعادة تشكيل المؤسسـات المترهلة [...] من أجل تغيير أو تعديـل الترتيبـات الاجتماعية أو الاقتصادية التي تسـهم في حالة الفشـل، وذلك لتلبية الاحتياجات الأساسيات.

وبالنظر إلى الأدبيات، وأخذاً في الاعتبار المناقشة السابقة حول طبيعة الابتكار في الفصل الأول، فإننا نرى أن الابتكار الاجتماعي يشـير إلى خمسة عناصر (بيكيرز وآخرون Bekkers et al.، ٢٠١٣ (أ)):

١- يركـز الابتكار الاجتماعي بوجه خاص على إنتاج مخرجـات موجهة لتلبية الاحتياجات، وبهذه الطريقـة تتم تلبية احتياجات المجتمع أو مجموعـات محددة في المجتمع على المدى الطويل، وتتصدى لعدد من التحديات التي تواجهها المجتمعات، مثل الشيخوخة السـكانية أو البطالة (مولغـان Mulgan، ٢٠٠٦؛ الاتحاد الأوروبي European Union، ٢٠١٠؛ ماير Mair، ٢٠١٠؛ بيتس Bates ٢٠١٢؛ سيلس وآخرون Cels et al.، ٢٠١٢).

٢- ومـن أجل تطويـر وتنفيذ هذه الابتكارات المدفوعة بالاحتياجات، من المهم أن يشـارك المسـتخدمون النهائيون وغيرهم من أصحاب المصلحـة المعنيين في عملية تطوير وتنفيذ ومتابعة واعتماد هذه الابتكارات؛ ولذلك يُنظر للابتكار الاجتماعي على أنه نتيجة لعملية إنشائية مفتوحة مشـتركة (باسون Bason، ٢٠١٠؛ لي وآخرون.Lee et al، ٢٠١٢)، والتي غالباً ما تتمُّ في «شـبكات الابتكار التعاوني» (غلـور Gloor، ٢٠٠٥؛ بومرت Bommert، ٢٠١٠؛ سورينسـن وتورفينـغ Sørensen and Torfing، ٢٠١١). ويجلـب أصحـاب المصلحة المعنيين معارفهم ومعلوماتهم وخبراتهم ومواردهم للمشاركة من أجل الوصول لنتائـج مبتكـرة ذات صلة بهم، ولكن ذلك لا يحدث على الفور، ويُفترض مسـبقاً وجود حالات تعاون تجمع بين الثقة والمجازفة، وتتميز بمشـاركة الأفكار الإبداعية عبرَ الحدود التنظيمية والقطاعية والتخصصية (مولغان Mulgan، ٢٠٠٦؛ بومرت Bommert، ٢٠١٠؛ سورينسن وتورفينغ Sørensen and Torfing، ٢٠١١؛ لي وآخرون .Lee et al، ٢٠١٢).

٣- يؤكد الابتكار الاجتماعي أيضاً على أنَّ الابتكار يغيِّر بشكل أساسي أنماط العلاقات والتفاعلات بين أصحاب المصلحة، وأثناء ذلك تحدث عملية «الاستدارة» (ماجون Majone، ١٩٩٨، ص ٩٧)، أو «التحويل المؤسسي» الذي يُعدُّ الهدف الأساسي من العملية (ثيلن Thelen، ٢٠٠٢، ص ٢٢٤). وهنا يحدث تغيير جذريٌّ في الطريقة التي يرتبط بها أصحاب المصلحة مع بعضهم البعض، وأسلوب تفاعلهم مع بعضهم البعض، وكيفية تعاونهم. يحاول الابتكار الاجتماعي أن يكون بمثابة «مُغيِّر للعبة» من خلال اختراق الاعتمادية على المسار المؤسسي. ولأنماط وعمليات التفاعلات الجديدة آثارٌ على ترتيبات وتنظيمات المؤسسات القائمة (إديلنبوس Edelenbos، ٢٠٠٥). ويعزز الابتكار الاجتماعي قدرة المجتمع على الحوكمة للتعامل مع المطالب والتحديات الجديدة والملحة؛ لأن اللعبة تتغير (المفوضية الأوروبية European Commission، ٢٠١١ ص ٣٣). ونتيجة لعمليات الابتكار الاجتماعي، تتطلب الخدمات الموجهة لتلبية الاحتياجات إنشاء علاقات تعاونية جديدة، وترتيبات مؤسساتية جديدة (الاتحاد الأوروبي European Union، ٢٠١٠؛ سورينسن وتورفينغ Sørensen and Torfing، ٢٠١١؛ بيتس Bates ٢٠١٢).

٤- كما يؤكد مفهوم الابتكار الاجتماعي أن هذه النتائج لا ترتبط بالضرورة بالابتكارات الاعتمادية القائمة على العلوم والتقنية، فمن المهم أن تكون نظرتنا أبعد من ذلك لابتكارات التقنية، بحيث تشتمل على السلوك، والمواقف، وأنماط التفاعل والعلاقات (هوالت وشوارز Howalt and Schwarz، ٢٠١٠).

٥- ويشير الابتكار الاجتماعي أيضاً إلى تحديد و/أو إعادة تحديد القيم العامة التي يتعين تحقيقها نظراً للعديد من التحديات التي تواجهها المجتمعات (مولغان Mulgan، ٢٠٠٦؛ سيلس وآخرون .Cels et al، ٢٠١٢). ولتحقيق هذه القيم، ليس من المهم فقط أن ننظر للنتائج المفترضة أو التي تحققت من الابتكار من حيث الفاعلية أو الكفاءة. إنَّ القيم العامة التي يسعى إليها الابتكار الاجتماعي تحاول أيضاً ضمان أن الابتكار ملائم، (على سبيل المثال، لأنه يضيف إلى قيمة المواطنة الديموقراطية)، ويستجيب لاحتياجات المواطنين الفعلية.

ولاختصار هذه النظرة العامة، نُعرِّف الابتكار الاجتماعي باعتباره تحقيق نتائج طويلة

الأمـد، تهدف إلى تلبية الاحتياجات المجتمعية من خلال تغيير جذري في العلاقات والمواقف والقوانين بين أصحاب المصالح المعنيين، من خلال عملية المشاركة والتعاون (فوربرغ وآخرون Voorberg et aI.، ٢٠١٣). وفي القيام بذلك، يمكن اعتبار الابتكار الاجتماعي كـ«مُغيِّر للعبة»؛ لأنه يُنشـئ قواعد جديدة للعبـة، وعلاقات ومواقف جديدة. وفي كثـير من الأحيان تتغير قواعد اللعبة؛ لأن الدور التقليدي للحكومة كمُنتج للخدمات ذات الصلة قد تمَّ التخلي عنه أو يجـري تحديه من قِبـل ترتيبات بديلة للحوكمة والخدمات. ونظراً للأهمية التي يعطيها دعاة الابتكار الاجتماعي لدور شبكات التعاون لتطوير وتنفيذ هذه الترتيبات الجديدة التي تتطلب مشاركة المستخدمين النهائيين (مثل: المواطنين، والشركات، أو المنظمات المجتمعية) في الإنشـاء؛ نـرى أن المنظمات الذاتية تلعـب دوراً مهماً في العديد من ممارسـات الابتكار الاجتماعي. وبالتالي، من المهم أن نتطرق لهذا المفهوم بمزيدٍ من التفصيل.

مفهوم التنظيم الذاتي:

غالبـاً ما يرتبطُ الابتكار الاجتماعي بمفهوم التنظيم الـذاتي؛ لأنَّ الابتكار الاجتماعي يتم تطويـره وتنفيذه من خلال شـبكات الابتكار التعاونية. في هذه الشـبكات، يجري تطوير الخدمات العامة والمشـاريع والبرامج الجديدة؛ وأما الخدمات العامة والمشـاريع والبرامج القائمة فيجري إعادة تشـكيلها. خلال السنوات الأخيرة، ونتيجة لتراجع الحكومة، فإن هذه الشـبكات التي يشـارك فيها المواطنون والشركات والجماعـات المجتمعية والمنظمات غير الربحيـة، فضلاً عـن المنظمات الحكومية (بطرق مختلفـة، وفي تركيبات مختلفة) أصبحت أكـثر أهميةً. وفي هذه الشـبكات (التي يمكـن أيضاً أن يُنظر إليها عـلى أنها مجتمعات)، هنـاك طُرق جديـدة للعمل والتفكير يجري استكشـافها لتوفير بديـلٍ للطريقة التقليدية التـي يتمُّ مـن خلالها إنتاج الخدمات العامة والمشـاريع والبرامج. وعلى سـبيل المثال، في هولندا أدَّت تخفيضات شـديدة في ميزانية الرعاية الاجتماعية المحلية إلى تراجع منظمات الرعاية الحكومية والمهنية. وما نلاحظه هو ظهور شـبكات محلية تبحث عن طرق بديلة لتقديم هذه الخدمات، ومن خلال هذه الشـبكات اسـتُحدِثت ترتيبات جديدة تستند إلى مشـاركة فعالة من قِبل المواطنين. ويمكن تعريف المواطنين على أنهم المبدعون المشاركون وربما المبـادرون لهـذه الترتيبات الجديدة (فوربـرغ وآخـرون Voorberg et aI.، ٢٠١٣؛

نيدرهانــد وآخــرون .Nederhand et aI، ٢٠١٤). والخطوة التالية هــي أن نُحدِّد ما هو التنظيم الذاتي، وما هي الشروط اللازمة لتحقيقه.

التنظيم الذاتي:

التنظيم الذاتي يشــير إلى الظهور العفوي للترتيــب في النُّظم الطبيعية والمادية (كوفمان Kauffman، ١٩٩٣؛ وولــف وهولفويــت Wolf and Holvoet، ٢٠٠٥). والتنظيــم الذاتي هــو القدرة الداخلية للعناصر داخل النُّظم على التكيُّف والتطوُّر (مثل: ســيليرز Cilliers، ١٩٩٨؛ هيليغن، ٢٠٠١). وقد ظهر المفهوم في العلوم الطبيعية لشرح ظهور الهياكل المنظمة في العمليــات الفيزيائية العشــوائية، مثل التشــكيل الذاتي - على حــد وصفهم - للمجرات والنجوم (بريغوجين وستنجرز Prigogine and Stengers، ١٩٨٤؛ بوسيف Bušev، ١٩٩٤). وعنــد تطبيق المبدأ على العلوم الاجتماعية، يمكــن التمييز بين نوعين: أولاً، النوع المعياري الــذي يشــير إلى التنظيم الذاتي كمفهــوم معياري أو أيديولوجي يؤيد فكــرة أن التحديات الاجتماعية والاقتصادية ينبغي معالجتُها على مســتوى المجتمعات (المحلية) على أساس أنَّ طبيعــة الناس تعاونية وليســت فردية (إتزيــوني Etzioni، ١٩٩٥؛ بيير وبيترز Pierre and Peters، ٢٠٠٠). والنــوع الثــاني وظيفي براجماتي ينظر للتنظيم الــذاتي كمفهوم محوكم. وفي مجال الإدارة العامة، يشــير المفهوم بشــكل عام إلى تبني ســلوك الأفراد في الجهات غير الحكومية، وظهور العمل الجماعي دون تدخُّل الحكومة. وهذا معروف أيضاً باسم الحوكمة الذاتيــة (بيير وبيترز Pierre and Peters، ٢٠٠٠؛ فينجر وبيكيرس Fenger and Bekkers، ٢٠٠٧). ويعــرِّف بونســترا وبويلنــز (Boonstra and Boelens, 2011) التنظيم الذاتي في ســياق التخطيط المكاني كما يلي: المبادرات التي تنشــأ في المجتمع المدني من خلال شبكات المجتمع المحلي المستقلة، والمكونة من المواطنين الذين هم جزء من النظام الحضري ولكنَّهم مستقلون عن الإجراءات الحكومية. ويمكن فَهم التنظيم الذاتي على أنه عملية جماعية من الاتصال والاختيار والتكيُّف المتبادل في الســلوك، تؤدي إلى ظهور هياكل منظمة مبنية على أساس هدف مشترك بين أعضاء نظام معين (بوسيف Bušev، ١٩٩٤؛ كومفورت Comfort، ١٩٩٤، ص ٣٩٧ - ٣٩٨).

ويرى إديلنبوس وميركيرك (Edelenbos and Meerkerk, 2011) أنَّ التنظيم الذاتي كعمليات يقوم فيها المواطنون (المنظمون) ومجموعات المصالح الاجتماعية بعمل مشترك بشكل عفوي. وقد يكون ذلك نتيجة لعدم الرضا عن جودة البرامج الحكومية السابقة أو القائمة أو السياسات أو الممارسات، وتشكِّل استجابةً للسياسات الحكومية المقترحة. ومن هذه التفاعلات المحلية العفوية تنبثق هياكل محوكمة جديدة لا يفرضها طرف واحد (ميركيرك وآخرون .Meerkerk et al، ٢٠١٣). فهي تتشكل من قِبل العديد من التفاعلات المعقدة وغير الخطية بين الجهات المحلية المتعددة والتي يمكن اعتبارها نمطاً ناشئاً وتطويراً مشتركاً (أوانتش Jantsch، ١٩٨٠؛ سيليرز Cilliers، ١٩٩٨؛ غولدستين Goldstein، ١٩٩٩؛ هيليغن Heylighen، ٢٠٠١).

مشاركة المواطنين والتنظيم الذاتي:

الخطوة التالية هي فهم الدور التشاركي للمواطنين ضمن عمليات التنظيم الذاتي. والمعهود في هذه العمليات هو (بدلاً من العمل بشكل فردي وداخل القيود المفروضة على العمليات التشاركية التي تنظمها الحكومة) أن يقوم المواطنون غالبًا بتنظيم أنفسهم في جماعات محلية، وأَخْذ زمام المبادرة للعمل الجماعي. في مثل هذا التنظيم الذاتي، يتفاعل المواطنون ومجموعات المصالح الاجتماعية بشكل عفوي في أشكال من العمل الجماعي المستقل عن عمليات التوجيه والهياكل التي تحركها الحكومة، أو كرد فعل لهذه العمليات (إديلنبوس وميركيرك Edelenbos and Meerkerk، ٢٠١١). وثمة فرقٌ مهم بين المشاركة العامة والتنظيم الذاتي للمجتمع؛ فالمشاركة العامة تبدأ من الحكومة بوصفها المصدرَ الرسمي للسياسات ووفقاً للقواعد التي تحددها، وهي مقيدة وَفْق الضرورات التي يراها المصدر، والتي تحدِّد أوقات وطرقَ المشاركة. وفي المقابل ينبع التنظيم الذاتي من شبكات المواطنين ومجموعات المصالح الناشئة التي تهدف إلى تطوير بدائل خاصة بها لحل مبادرات السياسات الرسمية. ولا يوجد تعارضٌ بين مشاركة الجمهور ومبادرات أصحاب المصلحة، فقد تتحول عمليات المشاركة العامة إلى تنظيم ذاتي (لأن الأفراد يشعرون بخيبة أمل من المساحة المحدودة للمناورة التي يحصلون عليها، أو لأنهم مدعوون لتطوير مبادرة خاصة بهم)، والتنظيم الذاتي يمكن أن «يُعمَّم» من خلال عملية السياسات الرسمية وإمكانية

المشاركة في ميدان السياسات وَفْق ترتيبات المصدر (إديلنبوس وآخرون .Edelenbos et al، قيدَ النشر).

لماذا ينظِّم المواطنون أنفسهم في مجموعات من أجل المشاركة في الشؤون العامة؟ نشهد في الوقت الحاضر تغيراتٍ أساسيةً في المشاركة المدنية فيما يخصُّ الشؤون العامة؛ وهو ما يؤدي إلى أشكال جديدة من مجتمعات التنظيم الذاتي (ستول وهوغي Stolle and Hooghe، ٢٠٠٥؛ بانغ Bang، ٢٠٠٩؛ مارين وآخرون .Marien et al، ٢٠١٠؛ SCP، ٢٠١١). البعض، مثل بوتنام (Putnam, 2000)، يرى أنَّ المشاركة المدنية آخذةٌ في الانخفاض؛ وآخرون، مثل دالتون (Dalton, 2008) وبانغ (Bang, 2009) يرون أن المشاركة المدنية لا تزال موجودةً ولكنها تظهر بأشكال مختلفة وجديدة. فهناك شريحة مهمة من المواطنين الذين لا يعتبرون أنفسَهم جزءاً من المؤسسات السياسية والحكومية المنتمية لنماذج الديمقراطية التمثيلية. والبعض مِنهم يبادر أو يسعى إلى الانخراط في الشؤون العامة أو السياسية خارج التمثيل المؤسساتي التقليدي بطرق أكثر ارتباطاً بحياتهم الشخصية (ستول وهوغي Stolle and Hooghe، ٢٠٠٥؛ بانغ Bang ٢٠٠٩؛ ميركيرك وآخرون .Meerkerk et al، ٢٠١٣).

اليوم، وخلافاً للأشكال التقليدية لمشاركة المواطنين، يرغب المواطنون في الانخراط في منظمات غير رسمية ذات هياكل مرنة وبيروقراطية منخفضة (ستول وهوي Stolle and Hooghe، ٢٠٠٥؛ لورنتزن وهوستنكس Lorentzen and Hustinx، ٢٠٠٧)، وأن يبتعدوا عن الهياكل والإجراءات السياسية والحكومية القائمة التي يعتبرونها غيرَ شرعية و/أو غيرَ فاعلة. ونحن نرى أن التنظيم الذاتي للمجتمع يجري تشكُّله في هياكلَ جديدةٍ ومختلفةٍ، مثل الصناديق الائتمانية والجمعيات المجتمعية (دالي Daly، ٢٠٠٨؛ ميركيرك وآخرون .Meerkerk et al، ٢٠١٣). وفي هذه المنظمات الذاتية، يأخذ اللاعبون الاجتماعيون بزمام المبادرة من أجل تطوير الأفكار والمشاريع بأنفسهم، دون تدخُّل كبير من جانب المؤسسات الحكومية والسياسية. وبهذه الطريقة، تظهر المبادرات من الأسفل إلى الأعلى من قِبل مواطنين ممكَّنين ومتعلمين تعليماً عالياً بعيداً عن السيطرة الحكومية. (مارين وآخرون .Marien et al، ٢٠١٠؛ ميركيرك وآخرون .Meerkerk et al، ٢٠١٣). والقطاعات التي تشهد تزايداً في التنظيم الذاتي للمجتمع هي: الرعاية الصحية، الإسكان، والطاقة (المستدامة).

المدخل التطوُّري المشترك:

وفي الوقــت نفســه، يجب أن نعترف أنَّ أشــكال التنظيم الذاتي الخالصــة تعدُّ نادرةً في القطــاع العــام على وجه الخصوص. إنَّ هيمنة الحكومــات في الماضي وقدرتها على تحريك المــوارد الحيويــة (القانونية والمالية والعلمية)، فضلاً عن التزامهــا بحماية المصالح الحيوية (مثل، قضايا الســلامة) لا تعدُّ أدواراً مطلقةً لها. وعلاوة على ذلك، فإنَّ مجتمعات التنظيم الذاتي المحلية ليست معزولة، فهي تتشكل أيضاً من خلال تفاعلها مع المؤسسات السياسية والحكوميــة القائمــة. وهذا يؤدي إلى أســئلة مهمة لما تتم الإجابة عنهــا بعدُ فيما يخصُّ فعالية وشرعية العلاقات والتفاعلات بين الدولة والمجتمع. ولكننا ما زلنا لا نعرف إلا القليل عــن كيفية تطوير التنظيم الذاتي للمجتمع بشــكل فاعل وشرعي بالتفاعل مع المؤسســات السياســية والحكومية القائمة (ستول وهوغي Stolle and Hooghe، ٢٠٠٥). ولذلك نحن بحاجــة إلى الحصول على المزيد مــن المعلومات حول التفاعلات بــين الحكومة والمجتمع. ويعتبر الســياق المؤســسي المحفِّز مهماً لازدهــار التنظيم الــذاتي في المجتمع (هورينكامب وآخــرون .Hurenkamp et al، ٢٠٠٦؛ ميركيرك وآخرون .Meerkerk et al، ٢٠١٣). ولكن يعدُّ تعريف «التحفيز» في هذا الســياق غيرَ واضح. وعلاوة على ذلك، نحن بحاجة لمعرفة المزيــد عن أنماط المواطنة المختلفة وأشــكالها الجديدة (انظــر تونكنسTonkens، ٢٠٠٦؛ لورنتزن وهوســتينكس Lorentzen and Hustinx ٢٠٠٧؛ ماريين وآخرين .Marien et al، ٢٠١٠).

وبالتــالي، فإننا نــرى أن عمليات التنظيم الذاتي - مثل الابتــكار تمامًا، والذي وصفناه في الفصلين الأول والحادي عشر - ينبغي أن يُنظر إليها على أنها عملية تطوير مشترك (غولدستين Goldstein، ١٩٩٩). وهذا يعني أن الحوكمة والحوكمة الذاتية ليست تطوراتٍ حصريةً أو متناقضة، فكلا التطورين يؤثر على الآخر في ســياقٍ محليٍّ محدَّد. ومن هذا المنظور تُصبح الحكومة مجرد لاعب واحد ضمن العديد من اللاعبين في شــبكة التنظيم الذاتي (غولدستين Goldstein، ١٩٩٩). الخطــوة التاليــة هــي معرفة العوامل التي تــؤدي إلى نجاح عملية التنظيم الذاتي (انظر نيدرهاند وآخرين .Nederhand et al، ٢٠١٤).

شروط التنظيم الذاتي:

هناك العديد من الشروط التي تُسهِّل التنظيم الذاتي (ميركيرك وآخرون Meerkerk et al.، ٢٠١٢؛ نيدرهاند وآخرون Nederhand et al.، ٢٠١٤). أولاً، يتطلب التنظيم الذاتي حافزاً له طابع تقويمي؛ لأنه في الأساس يمارس الضغط على الممارسات القائمة (بوتسما وليشنر Bootsma and Lechner، ٢٠٠٢؛ ميركيرك وآخرون Meerkerk et al.، ٢٠١٢). وهذا الحافز قد يكون أيضاً حدثاً معيناً أثار الاهتمام أو سلَّط الضوءَ على القضية (كوب وإلدر Cobb and Elder، ١٩٧٢؛ بيركلاند Birkland، ١٩٩٨)، ووَضْعُ التنظيم الذاتي كمدخل مناسب وبديل في البرنامجين السياسي والاجتماعي يمكن أن يكون مُحفِّزاً على الاستمرارية.

ومن أجل التعامل مع هذا الحدث بطريقة إبداعية ومبتكرة، يجب على اللاعبين التعاون مع بعضهم البعض، وأن تكون اتجاهاتهم منفتحةً (ميركيرك وآخرون Meerkerk et al.، ٢٠١٣)، ولكن التعاون لا يخلو من المخاطر. وقد أكَّد أوستروم (Ostrom, 1999) أنَّ اللاعبين بحاجة إلى الثقة بين بعضهم البعض من أجل الحفاظ على وعودهم وتوثيق العلاقة بينهم على أساس المعاملة بالمثل. ولذلك، فإنَّ الشرط الثاني يشير إلى وجود أو تطوير علاقات مبنية على الثقة. كما أنَّ رأس المال الاجتماعي الحاضر داخل كوكبة محددة من الأفراد قد يحفِّز التعاون (بيير وبيترز Pierre and Peters، ٢٠٠٠؛ بوتنام Putnam، ٢٠٠٠؛ هيجن وآخرون Huygen et al.، ٢٠١٢)، وأيضاً لأنه يشير إلى الشعور بالانتماء (هيجن وآخرون Huygen et al.، ٢٠١٢). ويمكن تعريف رأس المال الاجتماعي على أنه خصائص مجموعة أو مجتمع معين (شبكات ومعايير وثقة) تمكِّن المشاركين من العمل معاً بشكل أكثر فاعليةً (بوتنام Putnam، ١٩٩٥). ولذلك، فإن النسيج المحلي والاجتماعي للمجتمع يمكن أن يعمل كبنية تحتية للتنظيم الذاتي (نيكولز Nicholls، ٢٠٠٩؛ زوارد وسبيشت Zwaard and Specht، ٢٠١٣).

ويشير الشرط الثالث إلى ضرورة تبادُل وتفاعُل الأفكار والمعلومات والخبرات والتركيز على هدف واضح مشترك يتطلب هذا التبادل. وقد بيَّن كومفورت (Comfort, 1994) أن اللاعبين الذين لديهم فُرص متكررة للتفاعل هم الأكثر احتمالاً لضبط سلوكهم ليتوافق مع الطرف الآخر من أجل تطوير هدف مشترك، ولكن إذا زاد عددُ اللاعبين والتفاعلات بينهم

عن حدٍّ معين، فإن ذلك يؤثِّر ســلباً على عملية التنظيــم الذاتي؛ لأنه يزيدُ من احتمال تدني مســتوى الحلول المطروحة للمشكلات المشتركة (كوفمان Kauffman، ١٩٩٣؛ وزي وسبيرو Uzzi and Spiro، ٢٠٠٥). وبالتــالي، فإنَّ التركيز على تطوير هدف مشــترك وواضح يُحفِّز جــودة عملية التعلُّم، وكذلك القدرة على اتخاذ القــرارات الصائبة (كومفورت Comfort، ١٩٩٤؛ أوستروم Ostrom، ١٩٩٩؛ بوتسما وليشنر Bootsma and Lechner، ٢٠٠٢؛ هيجن وآخرون Huygen et al.، ٢٠١٢).

ويشــير الشرط الرابع إلى جغرافية عملية التنظيم الذاتي، وهو الموقع الفعلي والافتراضي للتفاعل (المركز). فإذا كانــت المعلومات المتوفرة في المجتمع في مواقع ومنظمات مختلفة، فــإن ذلك يُهدِّد إمكانيــة جَمْعها في مكان واحــد (كومفــورت Comfort، ١٩٩٤). ويرى كومفورت (١٩٩٤) أنَّه من أجل اتخاذ قرارات صائبة وشاملة، فإنه من المهم وجود أو إيجاد قاعدة معارف (رقمية) مشــتركة ومتطورة، وقنوات اتصال مفتوحة، وآليات لقراءة التغذية الراجعة. وقد تســاعد شــبكات تقنية المعلومات والاتصالات، وشبكات الإنترنت، وشبكات التواصل الاجتماعي على وجه الخصــوص في تبادل المعارف والمعلومات والخبرات والأفكار. إنَّ قدرات الربط في هذه التقنيات التي تُســهِّل عملية الحشــد (الجزئي) تســاعد في إيجاد مساحة افتراضية للتفاعل (بيكيرز Bekkers، ٢٠٠٤).

الشرط الخامس هو أهمية أنشــطة مَسْــح الحــدود من قِبل الأفراد الرئيســيين لإجراء الاتصــالات الداخلية (داخل التنظيم الذاتي) والخارجية (مع البيئة المؤسســاتية التي يجري فيهــا التنظيم الذاتي). إنَّ هذه القيادة التي تربط بين الأفراد تُســهِّل وتحمي التدفُّقَ الحرَّ للأفــكار والناس والموارد (ميركيرك وآخــرون Meerkerk et al.، ٢٠١٣)، حيث يكرِّس القادة الوقتَ والطاقة داخليًّا في عمليات التفاعل التنظيمي والحوار والمشاركة في التأسيس المشترك. وعلاوة على ذلك، تشير أنشطة مسح الحدود أيضاً إلى الأنشطة التي تُساعد في حماية أنشطة التنظيم الذاتي الناشئة من خلال حماية الحدود بين التنظيم الذاتي والبيئة المؤسساتية. كما أنَّ هــذا الارتباط بالبيئة المؤسســاتية مهمٌّ للحصول على الدعم الســياسي والإداري والمالي. ففي الكثير من الأحيان هناك حاجة لمســاعدة ومســاندة الأفراد في المؤسســات الحكومية لترجمــة الأفكار والخُطط المبتكرة الناتجة عن التنظيم الذاتي للممارســات على أرض الواقع

(الدعم المادي والخبرات بشأن الإجراءات والقوانين الرسمية، وما إلى ذلك). وكما ذكرنا سابقاً، تستفيد المجتمعات ذات التنظيم الذاتي من تحفيز ومساعدة السياق المؤسساتي، وبالتالي هناك حاجة لنشاط حدودي خارجي من قِبل قادة المجتمع المحلي (انظر أيضاً الفصلين الثامن والعاشر من هذا الكتاب).

والشرط السادس للتنظيم الذاتي هو التبني المتبادل للأدوار من قِبل اللاعبين من أجل التعامل مع التحديات والمناصب والعلاقات الجديدة، والناتجة عن قواعد جديدة للعبة. وهذا يتطلب تغييرَ الممارسات القائمة (كوفمان Kaufmann، ١٩٩٣؛ كومفورت Comfort، ١٩٩٤؛ جونسون Johnson، ٢٠٠١؛ إديلنبوس وميركيرك Edelenbos and Meerkerk، ٢٠١١). ويتطلب أيضاً المرونةَ في السلوك والإجراءات في الأوضاع المؤسساتية للحكومات، حيث إنَّ مشاركة المواطنين أمرٌ جديدٌ بالنسبة للحكومة، ويتطلب دوراً جديداً من الإداريين وموظفي الخدمة المدنية والسياسيين. ومن المهم أن يكون لدى الأفراد المعنيين مساحةٌ كافية للمناورة والمرونة لضبط سلوكهم بما يتناسب مع التغيرات في سلوك الأفراد الآخرين (كومفورت Comfort، ١٩٩٤). وعلاوة على ذلك، يجب أن يكون لدى الأفراد مساحةٌ كافية للتطوير الذاتي دون تدخُّل السلطات الخارجية (أوستروم Ostrom، ١٩٩٩). ومن المهم أيضاً أن يكون الإطار القانوني القائم قادراً على التعامل مع هذه الأدوار المتغيرة أو التشريعات الجديدة المطلوبة (إديلنبوس وميركيرك Edelenbos and Meerkerk، ٢٠١١).

والشرط السابع يتعلق بقدرة واستعداد المواطنين على التنظيم الذاتي، وذلك من جانبين مهمين (بيكيرز وآخرون .Bekkers et aI، ٢٠١٣ (أ)): الجانب الأول يشير إلى توقعات المستخدمين النهائيين عن النتائج المحتملة لتنظيمهم الذاتي، ومحدودية الوقت لديهم، والتكاليف المترتبة على ذلك (بيرمان Berman، ١٩٩٧؛ بيستوف Pestoff، ٢٠١٢). ويمكن تسمية ذلك عامل «الرد عليه» في نموذج لوندز وبراتشيت (Lowndes and Pratchett, 2006)، فلا بد أن يكون لدى المواطنين الذين ينظمون أنفسهم قناعةٌ أن مبادرتهم وخططهم سوف يكون لها أثرٌ، وسوف تؤدي إلى التنفيذ والتغيير، ويُعرف هذا أيضاً باسم توقُّع الأداء (فينكاتيش وآخرون .Venkatesh et aI، ٢٠٠٣). وكثيراً ما يسخر المواطنون من استعداد الحكومات لتلبية احتياجاتهم ورغباتهم الفعلية (بيرمان Berman، ١٩٩٧)، ولكن إذا كان هناك تصريحٌ واضح بأن التنظيم الذاتي سيُولِّد نتائج تصبُّ حقاً في مصلحة المواطنين،

فإنهم سـيكونون أكثرَ استعداداً للمشـاركة في هذا النشاط (ألفورد Alford، ٢٠٠٩). وليس بالضرورة أن تصبَّ هذه النتائج في المصالح الذاتية للمواطنين، حيث يمكن أن تكون الدوافع والمكافـآت مرتبطةً بالقيم الاجتماعية التي تحفِّز الناس. وعـلاوة على ذلك، فالمواطنون في التنظيـم الذاتي يحظون بالمزيد من الاهتـمام والتأييد، وهو ما يحفِّز التنظيم الذاتي باعتباره قيمـةً ديمقراطيـة (ألفـورد Alford، ٢٠٠٩). ويـرى شودسـون (Schudson, 1998) أن المواطنين الذين لا يشـاركون في الغالب هم في الواقع على استعداد للمشاركة عندما تتعرض المصالـح الحيوية للتهديد. ويرى فيغودا-غادوت وآخرون (Vigoda-Gadot et al., 2008) أن سـمعة القطاع تؤثر أيضاً على اسـتعداد الناس للتنظيم الذاتي، وهذا يعتمد على الثقة في حوكمـة القطاع، وكذلـك على الرضا المتصوَّر لدى الناس عن الابتـكارات المحتملة. الجانب الثاني الذي يؤثِّر على قدرة واسـتعداد المواطنين للمشاركة يتعلق بالجهد اللازم للقيام بذلك، ويُعرف هذا باسم الجهد المتوقع (فينكاتيش وآخرون .Venkatesh et al، ٢٠٠٣)، ويتضمن عوامـل «يمكن القيام به» و«القـدرة على القيام به» (لوندس وبراتشـيت Lowndes and Pratchett، ٢٠٠٦). ويجب أن يكون لدى الناس القدرات والوسائل والشبكات لبدء التنظيم الـذاتي. ويعتمـد الجهد المتوقع على مدى تعقيد الابتكار والنتائج المرجوة (نيسـتا Nesta، ٢٠٠٨؛ بوفايرد ولوفلر Bovaird and Löffler، ٢٠١١). ومرة أخرى، فالدور المتنامي لوسائل التواصـل (الاجتماعي) يلعب دوراً مهماً في هذا الجانـب. فالتوفر الدائم لتقنية المعلومات والاتصـالات الحديثة (المتنقلة)، وخاصة الإنترنت ووسـائل التواصـل الاجتماعي، يوفِّر بنيةً تحتية شـبيهة بالشـبكات، ويعزِّز سـهولة تبادُل الخبرات والأفكار والمعرفة المتناثرة أو غير المترابطـة من خلال الوصول (المفتوح) (بيكـرز Bekkers، ٢٠٠٤، ٢٠١١؛ بينكلر Benkler، ٢٠٠٦). ونتيجة لذلك، تظهر نماذج جديدة للابتكار تتسم بالمشاركة والوصول المفتوح كقيم أساسية، مثل: مصادر الحشد، وبنوك الأفكار المفتوحة (مولغان Mulgan، ٢٠٠٩).

ومـن المهم النظـر في دور الحكومات، خاصة في حالات التنظيم الـذاتي في القطاع العام التـي للحكومـة دور مهيمن فيها (انظـر نيدرهاند وآخريـن .Nederhand et al، ٢٠١٤)، حيث بإمكانها تحفيز وتسـهيل التنظيم الذاتي في المجتمعات المحلية، وكذلك بإمكانها أيضاً إحباطهـا. إذاً هناك حاجة لسـياق حكومي مؤسسـاتي محفِّز لتحقيـق الابتكار الاجتماعي وتفعيل مجتمعات التنظيم الذاتي على أرض الواقع. وسوف يتم تفصيل ذلك في القسم التالي.

التنظيم الذاتي والابتكار الاجتماعي في سياق حوكمة الحكومة:

خلال العقود الماضية، شـهدنا ظهورَ توجُّه أفقي لأشـكال الشـبكات التي تشـارك فيها الجهـات غـير الحكومية في عملية الابتـكار أو إعادة تصميم الخدمـات (رودسRhodes، ١٩٩٧). ونتيجـة لذلـك، لم يعد بإمكان الحكومات أن تفترض أنها تحتكر الخبرات أو موارد الحكم؛ إذ إنها تعتمد على تعدُّد الجهات المترابطة والمستمدة من داخل الحكومة وخارجها (نيومـان Newman، ٢٠٠١). وعلى الرغم من أن شـبكات التنظيم الذاتي قد تعني غيابَ المشـاركة الحكومية، إلا أنه يمكن القـول إن دور الحكومة ما زال قائماً. ويمكن التمييز بين رأيين يؤثر كلٌّ منهما على الدور الإسـتراتيجي الذي تلعبـه أو يمكن أن تلعبه الحكومات في عمليات الابتكار الاجتماعي (نيديرهاند وآخرون .Nederhand et al، ٢٠١٤).

الـرأي الأول يربط التنظيم الـذاتي والابتكار الاجتماعي مع حوكمـة الحكومة (-meta governance) (سورينسـن Sørensen، ٢٠٠٦). وتعني حوكمة الحكومة «كيفية مشاركة السـلطات السياسـية - بصفتها حوكمة الحوكمة - في تعزيز وتوجيـه التنظيم الذاتي لنُظم الحوكمـة من خـلال القوانين، والمعرفـة التنظيمية، والأسـاليب المؤسسـاتية، وغيرها من الإستراتيجيات السياسية» (جيسوب Jessop، ١٩٩٧، ص ٥٧٤، ١٩٩٨؛ وايتهيد Whitehead، ٢٠٠٣، ص ٧). ويميِّز سورينسن (Sørensen, 2006) بين فئتين من الحوكمة الحكومية: (١) البعيدة، (٢) والقريبة.

تشـير الحوكمة الحكومية البعيدة إلى أنَّ الحكومة تؤثر بشـكل غير مباشر على السـياق السياسي والمالي والتنظيمي للتنظيم الذاتي. ويرى سورينسن (Sørensen, 2006) أنَّ ممارسة حوكمـة الحوكمة البعيدة تعني في المقام الأول وَضْع الأُطر وسرد القصص (من حيث «الإدارة مـن خلال الكلام»)، فيصبح اللاعبون في الحكومة سـفراءَ مجتمـع التنظيم الذاتي، ويقومون «بسرد الحكايات» في الشـبكات الاجتماعية المختلفة. وللقيام بذلك، يتمُّ إنشاء إطار مرجعي مشترك يساعد على دَمْج السلوكيات بأسلوب يمنع انتشار المخاوف حِيال المعتقدات الفعلية. وهـذا الإطار يسـاعد الأفراد المعنيين عـلى فَهْم رحلة الابتـكار التي شرعوا فيهـا والتصدي للتحديـات (ويـك Weick، ١٩٦٩؛ هاجر ولـوس Hajer and Laws، ٢٠٠٦). كما أنه يُحفِّز عملية التواصل التي تساعد على تعزيز روح الانتماء والهوية (كومفورت Comfort، ١٩٩٤).

أما الحوكمة الحكومية القريبة فتنطوي على مشـاركة مباشرة من الحكومة (سورينسن Sørensen، ٢٠٠٦). وقد يتضمن ذلك أسـاليب «محايدة» تسـعى من خلالها الحكومات فقط لمساعدة وتسهيل أشكال التنظيم الذاتي في الابتكار الاجتماعي، ومن ثَمَّ تقديم الدعم والمساعدة، كما أنها تسعى في الوقت نفسه إلى تحقيق أهدافها الخاصة. وهذا الدعم يمكن، على سبيل المثال، أن ينطوي على تقديم المعلومات ذات العلاقة، وتوفير مكان للاجتماع، أو تقديم الدعم المالي لإنشاء أمانة أو موقع على شبكة الإنترنت. وهذا الدعم يضمن الحصولَ على الموارد الضرورية (بفيفر وسالانسـيك Pfeffer and Salancik، ١٩٧٨). الشكل الآخر من الحوكمة الحكومية القريبة التي يميزها سورينسـن (Sørensen, 2006) هو المشـاركة العمليـة، وهو ما يعني أنـه بإمكان الحاكم الفوقي أن يسـعى للتأثير عـلى نتائج عملية التنظيم الذاتي من خلال المشاركة المباشرة.

وإلى جانـب هذه الأنواع، هناك نـوعٌ ثالث من حوكمة الحوكمـة (نيدرهاند وآخرون Nederhand et al.، ٢٠١٤)، والتي يمكن أن يُنظر إليها على أنها شكل من أشكال التصميم المؤسـسي (غوديـن Goodin، ١٩٩٨). وفي هذا النوع من حوكمـة الحوكمة، يركز اهتمام الحكومـة عـلى تحديد مناصـب اللاعبين ذوي الصلـة، والعلاقات بينهـم (التي تنصُّ على الترابـط)، وصياغة القوانين ذات الصلـة باللعبة، ومن ثَمَّ خلق بيئة تتسـاوى فيها الفرص لحماية «المصالح الضعيفة» و«القيـم» التي يجب احترامها (فينغر وبيكيرس Fenger and Bekkers، ٢٠٠٧). وعند القيام بذلك، تنشـأ الظروف التي تعزِّز تبادلَ الأفكار، والتفاوضَ، والتعاون بين اللاعبين المعنيين من أجل تطوير ممارسات سياسات أو خدمات عامة مشتركة، وذلك دون تأثير الحكومة بشكل مباشر على نتائج عملية الابتكار الاجتماعي.

أما الرأي الثاني فيربط التنظيم الذاتي والابتكار الاجتماعي - كشـكل من أشـكال حوكمة الحوكمـة القريبة - بالدور التقليـدي الذي تقوم به الحكومة (جيسـوب Jessop، ١٩٩٨؛ انظـر نيديرهاند وآخريـن Nederhand et al.، ٢٠١٤). وفي هذا الـدور الجديد، لا تزال المنظمات الحكومية تسـتخدم سـلطة الدولـة ولكن بطريقة مختلفة عـن ذي قبل. فقد وصف شاربف (Scharpf, 1994) هذا الدور التوجيهي كـ«حوكمة شبكية في ظل التسلسل الهرمـي». والفكرة هي أن آليات التنسـيق الهرمي موجودة ضمن الهيـاكل غير الهرمية،

والتدخُّل المباشر للدولة يُنظر إليه على أنه تهديد صريح أو ضمني يمكن أن تستخدمه الحكومات لتحفيز التنظيم الذاتي. ويمكن إضفاء الشرعية على هذا الموقف من خلال الإشارة إلى ولاية الدولة التي يتعين فيها على الحكومات حماية المصلحة العامة، أو حماية القيم العامة المحددة التي تجعلها أيضاً خاضعةً سياسياً للمساءلة والمسؤولية القانونية في حالة الفشل (بارزيل وريس Börzel and Risse، ٢٠١٠). ويمكن اعتبار تهديد تدخُّل التسلسل الهرمي من خلال فرض قوانين ملزمة كوسيلة لتوجيه التحفيز (انظر أيضاً فكرة استخدام الخوف في وايتهيدز (Whiteheads, 2003)، وذلك لتغيير تخصيص التكاليف والفوائد بين الأفراد المعنيين لصالح التعاون الطوعي بين الأفراد من خارج الحكومة فيما يخصُّ الحكمَ أو القوانينَ والسلعَ الجماعية والخدمات العامة (شاربف Scharpf، ١٩٩٧؛ ميلوارد وبروفان Milward and Provan، ٢٠٠٣؛ بونس Boons، ٢٠٠٨؛ بارزيل وريس Börzel and Risse، ٢٠١٠). وعلاوة على ذلك، فإن الغيابَ المطلق لتأثير التسلسل الهرمي، من حيث عدم وجود سلطة خارجية، يمكن أن يوفِّر حافزاً للأفراد من خارج الحكومة للمشاركة في التنظيم الذاتي خشيةَ الوقوع في «خطر الفوضى» (بارزيل وريس Börzel and Risse، ٢٠١٠، ص ١٢١).

ولذلك، يمكننا أن نخلص إلى أن عمليات الابتكار الاجتماعي ليست بدهية، باعتبار أن دور المواطنين كمبادرين أو مشاركين في إنشاء خدمات عامة ومشاريع وبرامج جديدة أو إعادة تصميم الخدمات، يعتمد إلى حد كبير على صفة التنظيم الذاتي للشبكات التي يتم فيها التعاون بين الأفراد.

هناك عددٌ من الشروط الأساسية التي يجب استيفاؤها لتحقيق الابتكار الاجتماعي، مع مراعاة عدم تهميش دور الحكومة في هذه العملية. ويمكن أن يُنظر إلى الابتكار الاجتماعي الناجح على أنه نتيجة لعملية التطوير المشترك بين اللاعبين من داخل القطاع الحكومي وخارجه. وهذا المنظور التطويري المشترك يعني أن اللاعبين في الحكومة يجب أن يعيدوا تحديدَ دورهم تجاه مجتمعات التنظيم الذاتي.

نحو أدوار وجدارات جديدة:

في القسم السابق، ذكرنا أن التدخلات الحكومية ونشاطات التنظيم الذاتي في تطوُّر مشترك في المجتمعات الناشئة. ولا يمكن للاعبين في الحكومة التنحي جانباً عن الأنشطة المجتمعية المنظمة ذاتياً. وهذه الأنشطة لها آثارٌ على طريقة قيام اللاعبين في القطاع الحكومي بأعمالهم، فهي تجلبُ التغييرَ والتجديد في الأدوار والجدارات المصاحبة لها. وتؤدي عمليات التنظيم الذاتي إلى إقامة علاقات جديدة بين المؤسسات الحكومية والمجتمع المدني. وهنا تدخل المشاركة الديموقراطية في التمثيل الديمقراطي؛ الأمر الذي قد يؤدي إلى إعادة توجُّه المؤسسات الديمقراطية القائمة وما يتعلق بها من أدوار وقوانين وجدارات (إديلنبوس Edelenbos، ٢٠٠٥).

ويرى إديلنبوس وميركيرك (Edelenbos and Meerkerk, 2011) أنَّ التنظيم الذاتي للمجتمع يؤدي إلى تغيير الأدوار لموظفي الخدمة المدنية والمسؤولين والسياسيين. فبدلاً من أن يكون موظفو الخدمة المدنية خبراءَ، يصبح دورهم أقربَ لمساعدين محترفين عند الطلب، عندما تكون هناك حاجة إلى المعرفة والمعلومات عن الإجراءات والتشريعات وغيرها من الموارد الضرورية لتطوير وتنفيذ خطط المجتمع. ويصبح دورُ المسؤولين أقربَ لسفراء مجتمع التنظيم الذاتي؛ وهذا يعني أنهم يشيرون إلى التطوُّرات المثيرة للاهتمام في المجتمعات المحلية، ويمثلون اهتمامَ والتزام الجهات الحكومية. وبهذه الطريقة، يتم تمهيد الطريق لإقامة علاقات منتجة وشرعية بين الأفراد في الحكومة وأعضاء المجتمع المحلي. وعلاوة على ذلك، فإنَّ التنظيم الذاتي للمجتمع يؤثر أيضاً على دور السياسيين (سكيلتشر وآخرون .Skelcher et al، ٢٠١١). فالسياسيون قد يتبنون منظماتٍ مجتمعيةً معينةً، ويراقبون تطوراتها من حيث التمثيل، واشتمالها على الفئات المختلفة، وبرنامجها السياسي. وبهذه الطريقة، تصبح القيم الديمقراطية أيضاً مرتبطةً بمبادرات مجتمعات التنظيم الذاتي.

وعموماً، فإن الدور المتغير للاعبين في الحكومة يعني ضمناً أنَّ عليهم التوجُّهَ خارجَ مؤسساتهم، وأن يصبحوا أكثرَ فاعليةً عند تقاطعات الحكومة والمجتمع كعابري حدود (ميركيرك وإديلنبوس Meerkerk and Edelenbos، ٢٠١٤). لقد أصبحت الجدارات الخاصة بنشاط مسح الحدود وقدرة الربط لدى القادة أمراً ضرورياً لتكوين علاقة شرعية

ومنتِجــة مع التنظيم الذاتي للمجتمع (ويليامز Williams، ٢٠٠٢). وباختصار، فإن القيادة التــي تربط بين الأطراف تديرُ واجهــةَ التعامل بين المنظمات وبيئتهــا. والقادة الناجحون يرتبطــون ارتباطاً وثيقــاً داخلياً وخارجياً ليتمكنــوا من جَمْع ونَقْــل المعلومات من خارج وحداتهــم الفرعية. إنَّ المزجَ بين الروابــط الداخلية (في وحداتهم أو المنظمة الخاصة بهم) والروابط الخارجية (مع الوحدات الأخرى أو المنظمات الأخرى) يُشــكِّل جدارةً رئيسة لدى القادة، ويحدِّد مكانتهم على الحدود (توشمان وسكانلان Tushman and Scanlan، ١٩٨١؛ ليفينا وفاســت Levina and Vaast، ٢٠٠٥). وفي هذا الصدد، يشــير وليامز (Williams, 2002) إلى مجموعة متنوعة من الســمات الشخصية لدى قادة الربط في شبكات الحوكمة، مثل: التعاطف، والقدرة على الاستماع الجيد، والتحدُّث بلغة المجتمعات الأخرى. فالقادة الذين لديهم القدرة على الربط منفتحون ويفهمون احتياجات اللاعبين الآخرين (فيرغسون وآخــرون .Ferguson et al، ٢٠٠٥)، ويمارســون ما يُســمَّى بالاســتماع النشــيط (ويليامز Williams، ٢٠٠٢)، أي الانفتــاح وقبــول التأثُّر بآراء الآخريــن؛ وهذا يتيح لهم البحثَ عن القيم والمعاني المشــتركة (ليفينا وفاست Levina and Vaast، ٢٠٠٥). وبهذه الطريقة يتمُّ تطوير العلاقات المستدامة مع الأفراد من مختلف الخلفيات التنظيمية. وبما أن قادة الربط مختصــون في بناء العلاقات ومعرفة المصالح والثقافــة الاجتماعية لدى اللاعبين الآخرين في شــبكة الحوكمة، يُفترض أنهم يؤثِّرون بشكل إيجابي على مستوى الثقة في شبكات اللاعبين. والجــدارات ضروريةٌ لتطوير عمليات فاعلة ومشروعة لتأســيس مشــترك بــين الأفراد من داخل الحكومة وخارجها في مجــال التنظيم الذاتي للمجتمع. ويتضمن الابتكار الاجتماعي التغيــيرَ الحكوميَّ، وأدواراً وجــداراتٍ جديدةً للاعبين في الحكومة. هذه التغييرات مطلوبةٌ لتحقيــق ابتكار اجتماعي ذي قيمة وإنتاجية وشرعية في القطــاع العام، ولكن قدرة الربط ليست مطلوبةً من جانب قادة القطاع الحكومي فحسب، بل تشير البحوث إلى أنَّ الممثلين مــن المنظمات الاجتماعية والخاصة لهم دورٌ مهمٌّ في عبــور الحدود بين المنظمات الخاصة والمجتمعية والعامة في شــبكة الحوكمــة، وفي جَمْع هذه المنظمات مــع بعضها البعض في علاقات مُنتِجة وشرعية (ميركيرك وإديلنبوس Meerkerk and Edelenbos، ٢٠١٤)؛ ولذلك فإنَّ تحقيقَ الابتكارات الاجتماعية يعتمد أيضاً على توفُّر جدارة الربط لدى قيادات الجهات غير الحكومية.

ونظراً للتغييرات في الأدوار والجدارات المطلوبة من المنظمات العامة عند مشـاركتها في رحلـة الابتكار الاجتماعي القائمة على التنظيم الـذاتي؛ فإنه يجبُ على المنظمات العامة أن تتغير كذلك. ولكن التغيير التنظيمي بشـكل عام، وفي المنظمات العامة بشكل خاص، ليس بالأمر الهين (ريني Rainey، ٢٠٠٩؛ كويبرز وآخرون Kuipers et al.، في النشر).

وغالباً ما يفشـل التغيير المُخطَّط على نطاق واسع في القطاع العام. ولإجراء الإصلاحات في القطـاع العام بنجـاح، فإنَّ أعداداً كبيرة من الجهات (شـبه) العامة والخاصة تحتاج إلى تغيير تنظيمها ونموذج الحوكمة المهيمن فيها ليصبح نموذجاً أقرب لحوكمة الحكومة. وبناءً على خياراتهم، فإن هذه الجهات سوف تحتاج لإدارة التغيير بطريقة تتناسب مع الموظفين داخل المنظمة. وببساطة، إنَّ تحقيقَ أهداف الإصلاح وتغيير الحوكمة يتطلب تغييرَ الروتين اليومي والسلوك لدى المديرين والموظفين في المنظمات.

ومن أجل تحقيق هذا التغيير في الروتين اليومي والسـلوك، نرى ضرورةَ تغيير ممارسات الموارد البشرية، وتصميم العمل، والسلوك القيادي. وفيما يتعلق بممارسات الموارد البشرية، فإنـه من الواضح أن ممثلي القطاع العام بحاجة إلى التصرُّف بشـكل مختلف عن موظفي الخدمة المدنية. وهذا لن يحدث تلقائيًّا، فالإنسان لا يتغير في يوم واحد من خبير إلى مساعد محـترف عند الطلب؛ لذا يجـبُ توجيهُ عناصر دورة الموارد البشريـة: التوظيف والاختيار، والتدريب والتطوير، وتخطيط الأداء وتقييمه، والأجور؛ من أجل تحقيق السـلوك المرغوب (بوكسال وبورسيل Boxall and Purcell، ٢٠١١). وبعبارة أخرى، يجب استقطاب واختيار الموظفين الذين لديهم الجـدارات اللازمة للتعامل مع التنظيم الذاتي للمواطنين، وتدريبهم عـلى تطوير هذه الجـدارات، ويجبُ رَصْدُ وتقييـم أدائهم (هل يتصرفون فعلاً بالشـكل المطلوب؟) وأخيراً، يجب مكافأة السلوك المرغوب وعدم تشجيع السلوك الذي لا يتسق مع التنظيم الذاتي.

وربما لا يكفي التغيير في ممارسـات الموارد البشرية لتحقيق كامل التغيرات المطلوبة في الروتين اليومي والسـلوك. إنَّ التنظيمَ الذاتيَّ للمواطنـين يعني أيضاً تنظيماً داخلياً مختلفاً للمنظـمات العامـة. المنظمات ذات الهرم الإداري التقليدي لا تتناسـب مع ما يُطلب من المنظمات العامة من مرونة وقدرة على التكيُّف مع المطالب المحلية للمواطنين. فالبيئةُ المرنة

تتطلبُ منظمةً مرنةً (هامر وشـامبي Hammer and Champy، ١٩٩٣؛ سـتيجنSteijn، ٢٠٠٤). وفي هذا الصدد تشـير أدبيات محددات السـلوك الابتكاري إلى أنَّ الموظفين الذين يتمتعون بدرجة أعلى من الاسـتقلال الوظيفي هم الأكـثر ابتكاراً مقارنةً بزملائهم الآخرين (دورنبوس وآخرون .Doornbos et al، ٢٠٠٥). ولذلك، يمكن القول إنَّ التنظيم الذاتي من قِبَـل المواطنين يجبُ أن يكون مصحوباً بمسـتوى معين من الإدارة الذاتية من قِبل موظفي القطاع العام، من أجل تمكينهم من التعامُل مع مواقفَ محليةٍ محددةٍ.

وقد سـبقت الإشـارة في هـذا الفصـل إلى أهمية القيـادة، وذكرنا أعـلاه أنَّ القادة في المنظـمات العامة بحاجة إلى إعادة توجيـه عملهم من الخارج إلى الداخل لكي يتمكنوا من الاتصال وعبور الحدود. وفي الوقت نفسه، يلعب القادة دوراً مهماً في عملية التغيير داخل مؤسسـاتهم؛ لأن القيادة عاملٌ أسـاسي في نجاح التغيير التنظيمـي (هيغز ورولاند Higgs and Rowland، ٢٠١١؛ كويبرز وآخرون .Kuipers et al، في النشر). وربما تتطلب عملية التغيير أسـلوب القيـادة التحويلية (فانوارت Van Wart، ٢٠١٢) مـن أجل تعزيز التغيير، ولكن بعد اكتمال التغيير وتحقيق التنظيم الذاتي للمواطنين والإدارة الذاتية لموظفي القطاع العـام، يُفضَّل تطبيق أسـلوب القيـادة الموزَّعة (فـان وارت Van Wart، ٢٠١٢)؛ لأنَّ هذا الأسلوب يتناسب مع الوضع الذي تتطلبه الإدارة الذاتية (جزئية) والمرونة والتكيُّف من قِبل الموظفين (كاتزنباخ وسميث Katzenbach and Smith، ١٩٩٣).

الخلاصة:

لقد حاولنا في هذا الفصل رسـمَ منظور حول الخطـوة التالية للابتكار في القطاع العام. وترتبـط هذه الخطوة ارتباطاً وثيقاً بالتحوُّل الـذي تواجهه الكثير من الحكومات في الدول الغربيـة بسـبب الأزمات في الميزانية التي أصابت القطاع العـام بصفة خاصة نتيجة انهيار النظام المالي في عام ٢٠٠٨. وفي هذا التحوُّل، نرى أنَّ الحكومات تعيدُ التفكيرَ في الدور الذي تؤديه في التعامل مع عدد من التحديات المجتمعية، وبالتالي تبحث أيضاً في آليات التنسيق الأخرى ذات العلاقة، مثل الأسواق والمجتمعات التي يمكن استخدامُها لتحديد القيم العامة وما يقابلها من خدمات وبرامج ومشاريع؛ وهذا يخلق تحدياتٍ مثيرةً للاهتمام في الابتكار، تحديات لا يترتب عليها نتائج عملية فحسب، من حيث كيفية العمل، والأدوار ذات الصلة،

وكيفية تنظيم التغييرات الداعمة؛ بل أيضاً تحديات ذات آثار أكاديمية، مثل: الآليات ذات العلاقـة، والحوافز والحواجز التـي تدعم الابتكارَ الاجتماعيَّ، والتنظيـم الذاتي، والتغيرات الأساسـية بين المنظمات المعنية وداخلها، والمخرجات ذات العلاقة. وفي هذا الفصل حاولنا وَضْعَ تصوُّر لهذه الخطوة التالية من حيث ربط ممارسات الابتكار الاجتماعي التي يقودها التنظيم الـذاتي مع نموذج حوكمة الحوكمة الجديد الذي يتعـين على الحكومات اعتماده، ودعـم التنظيـم الذاتي وما ينطوي عليه من أدوار وجـدارات. وهذا مجرد تصوُّر مبدئي لما هو مطلوب، فهذا المنظور الذي رسمناه بحاجة للمزيد من البحوث؛ وهذا ما يجعلُ دراسةَ الابتكار في القطاع العام مثيرةً للاهتمام. ففي كل مرة، نرى أنَّ الحاجة لمعرفة المزيد تتطور مع التحديـات التي تصارعها المجتمعات وحكوماتها. ومن المثير أن تكون جزءاً من عملية التصدي لهذه التحديات.

شكرٌ وعرفانٌ:

يستند هذا الفصل إلى عدد من الأوراق العلمية التي تمَّ عرضُ نتائجها في مؤتمرات دولية. البحـوث التي قادت إلى هذه النتائج تمَّ تمويلُها من قِبل البرنامج الإطاري السـابع للاتحاد الأوروبي بموجـب اتفاقية المنحة رقـم ٣٢٠٠٩٠: مشروع تعلَّم من الابتكار في القطاع العام (Project Learning from Innovation in Public Sector Environments, LIPSE). ويركِّز هذا البرنامج على دراسـة الابتكارات الاجتماعية في القطاع العام (www.lipse.org). وقـد تمَّ نَشْرُ هذه الأوراق في بيكيرس وآخريـن (Bekkers et al.، ٢٠١٣ (أ)، ٢٠١٣ (ب))، فوربرغ وآخريـن (Voorberg et al., 2013)، ونيدرهاند وآخريـن (Nederhand et al.، ٢٠١٤). ويمكن الاطلاع على المراجع الكاملة في قائمة المراجع.

ملاحظات:

1- http://www.whitehouse.gov/administration/eop/sicp/initiatives/social-innovation-fund
2- The big society The Times Apr 14, 2010.
3- http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/index_en.htm

المراجع

Abbott, A. (1997) ‹Of Time and Space: The Contemporary Relevance of the Chicago School›, Social Forces, 75 (4), 1149-1182.

Aberbach, J.D., Putnam, R.D. and Rockman, B.A. (1981) Bureaucrats and Politicians in Westem Democracies (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Abernathy, W.J. and Utterback, J.M. (1978) 'Patterns of Innovation in Industry', Technology Review, 80 (7), 40-47.

Ades, A. and Di Tella, R. (1997) 'National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic', The Economic Journal, 107 (443), 1023- 1042.

Adriaansens, H. (1985) Algemene Sociologie (Den Haag: VUGA).

Agranoff, R. (2003) Leveraging Networks: A Guide to Public Managers Working Across Organizations (Washington, D.C.: IBM Endowment for The Business of Government).

Agranoff, R. (2004) 'Researching Intergovernmental Relations', Journal of Public Administration, Research and Theory, 14 (4), 443-446.

Agranoff, R. (2005) 'Managing Collaborative Performance: Changing the Boundaries of the State?', Public Performance and Management Review, 29 (1), 18-45.

Agranoff, R. (2007) Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations (Washington, D.C.: Georgetown University Press).

Agranoff, R. (2008) Toward an Emergent Theory of IGR Governance at the Dawn of the Network Era (Paper presented at the ASPA-EGPA 4th Transatlantic Dialogue), http://wwwAtad.org/ws/paper_wksLagranoff.pdf, 12-14 June 2008.

Albury, D. (2005) 'Fostering Innovation in Public Services', Public Money and Management, 25 (1), 51-56.

Alford, J. (2009) Engaging Public Sector Clients, from Service-delivery to Co-production (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Altshuler, A. (1997) 'Bureaucratic Innovation, Democratic Accountability, and Political Incentives', in A. Altshuler and R. Behn (eds) Innovation in American Government: Challenges, Opportunities, and Dilemmas (Washington, D.C.: Brookings Institution).

Altshuler, A. and Luberoff, D. (2003) Megaprojects. The Changing Politics of Urban Public Investment (Washington, D.C.: Brookings Institution Press).

Amsden, A. (1989) Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization (Oxford: Oxford University Press).

Amsden, A. (2007) Escape from Empire: The Developing World's Journey through Heaven and Hell (Cambridge, MA: MIT Press).

Argyris, C. and Schon, D. (1978) Organizational Learning: A Theory of Action Perspective (Boston: McGraw Hill).

Armstrong, H.W. and Read, R. (2003) 'The Determinants of Economic Growth in Small States', The Round Table, 92 (368), 99-124.

Arthur, B.W. (1994) Increasing Returns and Path Dependence in the Economy (Ann Arbor: University of Michigan Press)

Australian Bureau of Statistics (2001) Census Basic Community Profile (Canberra: Common Wealth of Australia).

Baccarini, D. (1996) 'The Concept of Project Complexity - A Review', International Journal of Project Management, 14 (4), 201-204.

Baker, K. (2006) The Contribution of Boundary-Spanning Individuals to the Development of a Strategic Service Delivery Partnership: A longitudinal UK Case Study (Paper presented at the ASPA-EGPA 2nd Transatlantic Dialogue), http://soc.kuleuven.be/io/performance/paper/WS3/WS3_Keith%20Baker.pdf, 1-3 June 2006.

Bang, H.P. (2009) '"Yes we can": Identity politics and project politics for a late-modern world', Urban Research and Practice, 2 (2), 1-2l.

Barber, B. (1984) Strong Democracy, Participatory Politics for a New Age (Berkeley: University of California Press).

Barlow, J. (2000) 'Innovation and Learning in Complex Offshore Construction Projects', Research Policy, 29 (7), 973-989.

Barry, A. (2001) Political Machines: Governing a Technological Society (London and New York: Athlone Press).

Barzeley, M. and Gallego, R. (2006) 'From "New Institutionalism" to "Institutional Processualism": Advancing Knowledge about Public Management Policy Change', Governance, 19 (4), 531-557.

Bason, C. (2007) Velfcerdsinnovation - ledelse af nytcenkning i den offentlige sektor (Kobenhavn: Borsens Forlag).

Bason, C. (2010) Leading Public Sector Innovation (Bristol: Policy Press).

Bass, B.M. and Avolio, B.J. (1994) Improving Organizational Effectiveness Through Transformational Leadership (Thousand Oaks, CA: Sage Publications).

Bates, S. (2012) The Social Innovation Imperative (New York: McGraw Hill).

Battilana, J. (2006) 'Agency and Institutions: The Enabling Role of Individuals' Social Position', Organization, 13 (5), 653-676.

Baumgartner, E and Jones, B. (2002) 'Positive and Negative Feedback', in E Baumgartner and B. Jones (eds) Policy Dynamics (Chicago: University of Chicago Press).

Beetham, D. (1991) The Legitimation of Power (London: Macmillan).

Bekkers, V.J.J.M. (2004) 'Virtual policy communities and responsive governance: Redesigning on-line debates', Information Polity, 9 (3/4), 193-204.

Bekkers, V.j.J.M. and Homburg, V.M.E (2005) The Information Ecology of E-Government (Amsterdam: lOS Press).

Bekkers, V. and Homburg, V. (2004) ‘E-government as an Information Ecology: Backgrounds and Concepts’, in V.J.J.M. Bekkers and V.M.E Homburg (eds) The Information Ecology of E-Government (Amsterdam/Berlin/Oxford/Tokyo/ Washington: lOS Press).

Bekkers, V., Edward, A., Moody, R. and Beunders, H. (2011), ‘Micro mobilisation, new media and the management of strategic surprises’, PuiJlic Management Review, 14 (8), 1003-1022.

Bekkers, V.J.J.M., van Duivenboden, H. and Thaens, M. (2006) ‘Public Innovation and Information and Communication Technology. Relevant Background and Concepts’, in V.J.J.M. Bekkers, H. van Duivenboden and M. Thaens (eds) Information and Communication Technology and Public Innovation: Assessing the ICT-Driven Modernization of Public Administration (Amsterdam/Berlin/Oxford/ Tokyo/ Washington: lOS Press), pp. 3-21.

Bekkers V.J.J.M., Dijkstra, A.G., Edwards, A.R. and Fenger, H.J.M. (2007) ‘Governance and the Democratic Deficit: An Evaluation’, in V.J.J.M. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards and M. Fenger (eds) Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices (Aldershot: Ashgate).

Bekkers, V.J.J.M., Dijkstra, G., Edwards, A. and Fenger, M. (2007) Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices (Hampshire: Ashgate Publishing Limited).

Bekkers, V.J.J.M., Tummers, L., Stuijfzand, B. and Voorberg, W. (2013a) Social Innovation in the Public Sector: An Integrative Framework (LIPSEWorking Papers Series no: 1. Rotterdam: EUR), www.lipse.org.

Bekkers, V.J.J.M., Tummers, L. and Voorberg, W. (2013b) From Public Innovation to Social Innovation in the Public Sector: A Literature Overview of Drivers and Barriers (Paper Presented at the 2013 EGPA Conference Edinburgh, Rotterdam: EUR).

Bell, R. (1998) Worst Practise (New York: EAl).

Benedict, B. (1996) 'Problems of Smaller Territories', in M. Banton (ed.) The Social Anthropology of Complex Societies (London: Tavistock Publications), pp. 23-36.

Benkler, Y.(2006) The Wealth of Networks. How Social Production Transforms Markets and Freedom (New Haven: Yale University Press).

Berman, E. (1997) 'Dealing with cynical citizens', Public Administration Review, 2, 105-112.

Bessant, J. (2003) High-Involvement Innovation: Building and Sustaining Competitive Advantage through Continuous Change (Chichester: Wiley).

Binks, J. (2006) Using Public Procurement to Drive Skills and Innovation (A Report for the Department of Trade and Industry. Local Futures), http://www.berr.gov.uk/files/file28573.pdf, 16 December 2007.

Birkland, T. (1998) 'Focusing events, mobilization, and agenda setting', Journal of Public Policy, 18 (1), 53-74.

Booker, C. (2004) The Seven Basic Plots: Why We Tell Stories (London: Continuum).

Bommert, B. (2010) 'Collaborative innovation in the public sector', International Public Management Review, 11, 15-33.

Boons (2008) 'Self-organization and sustainability: The emergence of a regional industrial ecology', Emergence: Complexity and Organization, 10 (2), 4}.--8.

Boonstra, B. and Boelens, L. (2011) 'Self-organisation in urban development: Towards a new perspective on spatial planning', Urban Research & Practice, 4 (2),99-122.

Bootsma, P. and Lechner, J. (2002) 'Complexiteit: werkwijzen bij verandering', in F. van Eijnatten, M. Kuijs and Haffmans (eds.) Verdieping van chaosdenken. Theorie en Praktijk (Assen, Van Gorcum), pp. 58-78.

Borins, S. (2000) 'Loose Cannons and Rule Breakers, or Enterprising Leaders? Some Evidence About Innovative Public Managers', Public Administration Review, 60 (6), 498-507.

Borins, S. (2001) ‘Encouraging Innovation in the Public Sector’, Journal of Intellectual Capital, 2 (3) 310-319.

Borins, S. (2008) Innovations in Government: Research, Recognition and Replication (Washington, D.C.: Brookings Institution).

Börzel, T. and Risse, T. (2010) ‘Governance without a state: can it work?’, Regulation and Governance, 4 (2), 113-134.

Botero, G. (1590) Delle cause della grandezza delle cittiJ (Rome: Vincenzio Pellagallo).

Bovaird, T. and Loftler, E. (2011) ‘From Engagement to Co-production: How Users and Communities Contribute to Public Services’, in V. Pestoff, T. Brandsen and B. Verschuere (eds.) New Public Governance, the Third Sector and Co-Production (New York/Oxon: Routledge), pp. 35-61.

Boxall, P. and Purcell, J. (2011) Strategy and Human Resource Management (New York: Palgrave MacMillan).

Brammer, S. and Walker, H. (2007) Sustainable Procurement Practice in the Public Sector: An International Comparative Study, http://vllww.bath.ac.uk/ management/ research/papers.htm, 16 December 2007.

Brandson, T., Van de Donk, W.P. and Montgomery, J.D. (1986) ‘Bureaucratic Politics in South Africa’, Public Administration Review, 46 (5), 407-413.

Bray, M. and Packer, S. (1993) Education in Small States: Concepts, Challenges, and Strategies (Oxford, NY: Pergamon Press).

de Bruijn, J.A., ten Heuvelhof, E.F. and in ‘t Veld, R.J. (2002) Process Management.

Why Project Management Fails in Complex Decision Making Processes (Dordrecht: Kluwer Academic).

Brunsson, N. and Jacobsson, B. (2002) The World of Standards (Oxford: Oxford University Press).

Burns, T. and Stalker, G. (1961) The Management of Innovation (London: Tavistock).

Burns, J.M. (1978), Leadership (New York: Harper & Row).

Burns, T. and Stalker, G.M. (1996) The Management of Innovation, 3rd edn (Oxford: Oxford University Press).

Burt, R. (1992) Structural Holes: The Social Structure of Competition (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Busev, M. (1994) Synergetics: Chaos, Order, Self-organisation (Singapore, World Scientific).

van Buuren, A. and Edelenbos, J. (2004) 'Conflicting Knowledge: Why is Knowledge Production Such a Problem?', Science & Public Policy, 31 (4),289-299.

Cabral, L., Cozzi, G., Denicoló, V., Spagnolo, G. and Zanza, M. (2006) 'Procuring Innovations', in N. Dimitri, G. Piga and G. Spagnolo (eds) Handbook of Procurement (Cambridge: Cambridge University Press).

Carlile, P.R. (2002) 'A Pragmatic View of Knowledge and Boundaries: Boundary Objects in New Product Development', Organization Science, 13 (14), 442-455.

Castells, M. (1996), The Rise of the Network Society (Cambridge: Blackwell).

Cave, J. and Frinking, E. (2007) Public Procurement for R&D, http://www2.

warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/facuIty/cave/publications/pp_for _rd.pdf, 16 December 2007.

Caulier-Grice, J., Davies, A., Patrick, R. and Norman, W. (2012) Defining Social Innovation. A Deliverable of the Project: 'The Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Building Social Innovation in Europe' (TEPSIE), European Commission - 7th Framework Programme (Brussels: European Commission, DG Research).

Cels, S., de Jong, J., de and Nauta, F. (2012) Agents of Change: Strategy and Tactics for Social Innovation (Washington: Brookings Institution Press).

Chandler, A.D. (1990) Scale and Scope: The Dynamics of Industrial Capitalism (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Chang, H.J. (2007) Bad Samaritans: Rich Nations, Poor Policies, and the Threat to the Developing World (London: Random House)

Chesbrough, H.W. (2003) Open Innovation: Tile New Imperative for Creating and Profiting from Technology (Boston: Harvard Business School Press).

CiUiers, P. (1998) Complexity and Postmodernism: Understanding Complex Systems (London: Routledge).

Cimoli, M. (2000) Developing Innovation Systems: Mexico in tile Global Context (New York: Continuum-Pinter Publishers).

Cimoli, M., Ferraz, J.C. and Primi, A. (2005) Science and Technology Policies in Open Economies: The Case of Latin America and tile Caribbean (Santiago ECLAC), www.cepal.org, 16 June 2008.

Clarke, J. and Newman, J. (1997) The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare (London: Routledge).

Cobb, R. and Elder, e. (1972) Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building (Baltimore: John Hopkins University Press).

Coleman, J.S., Katz, E. and Menzel, H. (1966) Medical Innovation: A Diffusion Study (New York: Bobbs Merrill).

Comfort, L.K. (1994) ‘Self-organization in complex systems’, J-PART, 4 (3), 393-410.

Compagnon, J. (2001) The Nonnandy Landings: Tile Strategic Victory of World War II (Rennes: Éditions Ouest-France).

Considine, M. and Lewis, J.M. (2005) ‘Mapping the Normative Underpinnings of Local Governance’, in P. Smyth, T. Reddel and A. Jones (eds) Community and Local Governance in Australia (Sydney: UNSW Press).

Considine, M. and Lewis, J.M. (2007) 'Innovation and Innovators Inside Government: From Institutions to Networks', Governance, 20 (4), 581-607.

Considine, M., Lewis, J.M. and Alexander, D. (2008) 'Governance, Networks and Civil Society: How Local Governments Connect to Local Organizations and Groups', in J. Barraket (ed.) Strategic Issues in tile Not-for Profit Sector (Sydney: UNSW Press).

Considine, M., Lewis, J.M. and Alexander, D. (2009) Networks, Innovation and Public Policy: Politicians, Bureaucrats and the Pathways to Change Inside Government (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Cooke, P. (1992) 'Regional Innovation Systems: Competitive Regulation in the New Europe', Geofonwi, 23 (3), 365-382.

Dalton, R.J. (2008) 'Citizenship norms and the expansion of political participation', Political Studies, 56 (1), 76-98.

Daly, S. (2008) 'Institutional innovation in philanthropy: Community foundations in the UK', Voluntas, 19,219-241.

Damanpour, F. (1991) 'Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators', Academy of Management Journal, 34 (3), 555-590.

Dansk Center for Forskningsanalyse (CFA) (2005) Forskning og udviklingsarbejde i den offentlige sektor: Forskningsstatistik Metode og datagrundlag (Aarhus: Aarhus Universitet).

Dansk Center for Forskningsanalyse (CFA) (2006a) Dansk erhvervslivs innovation 2004: del af den fœlleseuropœiske innovationsstatistik - tabelsamling (Aarhus: Aarhus Universitet).

Dansk Center for Forskningsanalyse (CFA) (2006b) Innovation i dansk erhvervsliv: Innovationsstatistik 2002-2004 (Aarhus: Aarhus Universitet).

Dempsey, P.S., Goetz, A.R. and Szyliowicz, J.S. (1997) Denver International Airport: Lessons Learned (New York: McGraw-Hill).

Den Exter, A., Hermans, H., Dosljak, M. and Busse, R. (2004) Health Care Systems in Transition: Netherlands (Copenhagen: WHO).

Denis, J., Langley, A. and Cazele, L. (1996) 'Leadership and Strategic Change under Ambiguity', Organization Studies, 17 (4), 677-699.

Deutsch, M. (1973) The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes (New Haven: Yale University Press).

Dijstelbloem, H., Meurs, P.L. and Schrijvers, E.K. (2004) Maatschappelijke dienstverlening, een onderzoek naar vijf sectoren (Amsterdan: Amsterdam University Press).

DiMaggio, P. and Powell, W. (1991) 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields', in W. Powell and P. DiMaggio (eds) The New Institutionalism in Organization Analysis (Chicago: UCP).

Dodgson, M. and Bessant, J. (1996) Effective Innovation Policy: A New Approach (London: International Thomson Business Press).

Dolewitz, D. and Marsh, D. (2000) 'Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making', Governance, 13 (41), 5-23.

Doornbos, A., Simons, R.J. and Denessen, E. (2005) 'Relations between characteristics of work place practices and types of informal work-related learning', Human Resource Development Quarterly, 19 (2), 129-15l.

Dorado, S. (2005) 'Institutional Entrepreneurship, Partaking, and Convening', Organization Studies, 16 (3), 383-413.

Drechsler, W., Backhaus, J.G., Burlamaqui, L., Chang, H.J., Kalvet, T., Kattel, R., Kregal, J. and Reinent, E.S. (2006) 'Creative Destruction Management in Central and Eastern Europe: Meeting the Challenges of the Techno-Economic Paradigm Shift', in T. Kalvet and R. Kattel (eds) Creative Destruction Management: Meeting the Challenges of the Techno-Economic Paradigm Shift (Tallinn: PRAXIS Centre for Policy Studies).

Drucker, P. (1985) Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles (New York: Harper & Row).

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. and Tinkler, J. (2006) 'New Public Management is Dead - Long Live Digital-era Governance', Journal of Public Administration Research and Theory, 16 (3), 467-494.

Dvir, D. and Lechler, T. (2004) 'Plans Are Nothing, Changing Plans Is Everything: The Impact of Changes on Project Success', Research Policy, 33 (1), 1-15.

Earl, L. (2002) Innovation and Change in the Public Sector: A Seeming Oxymoron - Survey of Electronic Commerce and Technology (Ottawa: Statistics Canada).

Earl, L. (2004) An Historical Comparison of Technological Change, 1998-2000 and 2000-2002, in the Private and Public Sectors (Ottawa: Statistics Canada).

Easterly, W. and Kraay, A. (2000) 'Small States, Small Problems? Income, Growth, and Volatility in Small States', World Development, 28 (11), 2013-2027.

Easton, D. (1965) A System Analysis of Political Life (London: Wiley).

Edelenbos, J., Buuren, M.W. van, Roth, D. and Winnubst, M. (Forthcoming) 'Stakeholder initiatives in flood management in the Netherlands. Results from a three case comparative study', Journal of Flood Risk Management

Edelenbos, J. and Meerkerk, I. van (2011) 'Institutional Evolution within Democracy: Local Self-Governance Meets Local Government', in J. Torfing and P. Triantafillou (eds.) Interactive Policy Making, Metagovernance and Democracy (Colchester: ECPR Press), pp. 169-187.

Edelman, M. (1967) The Symbolic Use of Politics (Urbana: University of Illinois Press).

Edelman, M. (1976) Political Language: Words that Succeed and Policies that Fail (New York: Academic Press).

Edelenbos, J. (2005) 'Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice', Governance, 18 (1), 111-134.

Edelenbos, J. and Klijn, E.H. (2006) ‘Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands’, Journal of Public Administration Research and Theory, 16 (3), 417-446.

Edelenbos, J. and Klijn, E.H. (2007) ‘Trust in Complex Decision-Making Networks: A Theoretical and Empirical Exploration’, Administration and Society, 39 (1),25-50.

Edler, J., Rutland, S., Hafner, S., Rigby, J., Georghiou, G., Hommen, L., Rolfstam, M., Edquist, c., Tsipouri, L. and Papadakou, M. (200S) Innovation and Public Procurement: Review of Issues at Stake. Study for the European Commission (Fraunhofer Institute Systems and Innovation Research).

Edler, J. (2006) Demand Oriented Innovation Policy (Paper presented at the ProACT Conference), http://inderscience.metapress.com/app/home/contribution.asp?referrer=parent&backto=issue, 11, 14;journal,5, 121; Iinkingpublicationresults ,I:110891,1, 15-17 March 2006.

Edler, J. and Georghiou, L. (2007) ‘Public Procurement and Innovation: Resurrecting the Demand Side’, Research Policy, 36 (7), 949-963.

Edquist, C. and Hommen, L. (2000) ‘Public Technology Procurement and Innovation Theory’, in C. Edquist, L. Hommen, and L. Tsipouri (eds) Public Technology Procurement and Innovation (Norwell: Kluwer Academic).

Edquist, c., Hommen, L. and Tsipouri, L. (2000) Public Technology Procurement and Innovation (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers).

Edquist, C. (2005) ‘Systems of Innovation: Perspectives and Challenges’, in J. Fagerberg, D. Mowery, R.R. Nelson (eds) Oxford Handbook of Innovation (Oxford: Oxford University Press).

Edquist, C. and Hommen, L. (2008) Small Economy Innovation Systems: Comparing Globalization, Change, and Policy in Asia and Europe (Cheltenham: Edward Elgar).

Etzioni, A. (ed.) (1995) New Communitarian Thinking: Persons, Virtues, Institutions and Communities (Charlottesville: University Press of Virginia).

European Commission (2011) Empowering People, Driving Change: Social Innovation in the European Union (Luxemburg: Publications of the European Union).

European Commission Expert Group (ECEG) (2005) Public Procurement for Research and Innovation: Developing Procurement Practices Favourable to R&D and Innovation, http://europa.eu.int/invest-in-research/pdfl'report_ public_ procuremencresearch_innovation_en.pdf, 16 December 2007.

European Commission Working Group (ECWG) (2006) Pre-Commercial Procurement of Innovation: A Missing Link in the European Innovation Cycle, http://ec.europa.eu/information_societyIresearch/key_docs/documents/procurement.pdf, 16 December 2007.

European Union (2000), Parliament Website, http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm, 23 March 2000.

European Union (2006-2007) Policy Trends and Appraisal Report, http://www.proinno-europe.eu/trendchart 2006-2007, 13 March 2008.

European Union (2010), This is European social innovation, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/.

Evans, B., Ruschemeijer, D. and Skocpol, T. (1985) Bringing the State Back In (Cambridge: Cambridge University Press).

Evans, P.B. and Rauch, J. (1999) 'Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth', American Sociological Review, 64 (5), 748-765.

Exton, R. (2008) 'The Entrepreneur: A New Breed of Health Service Leader?', Journal of Health Organization and Management, 22 (3), 208-222.

Fagerberg, J., Mowerey, D. and Nelson, R. (2005) The Oxford Handbook of Innovation (Oxford: Oxford University Press).

Fenger, M. and Bekkers, V.J.J.M. (2007) 'The Governance Concept in Public

Administration', in V.J.J.M. Bekkers, G. Dijkstra, A. Edwards and M. Fenger (eds.) Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices (Hampshire: Ashgate Publishing Limited), pp. 13-34.

Ferguson, R.J., Paulin, M. and Bergeron J. (2005) 'Contractual governance, relational governance, and the performance of interfirm service exchanges: The influence of boundary-spanner closeness', Journal of the Academy of Marketing Science, 33 (2), 217-234.

Ferlie, E., Lynn L. Jr. and Pollitt, C. (2005) 'Afterword', in E. Ferlie, L. Lynn Jr. and C. Pollitt (eds) The Oxford Handbook of Public Management (Oxford: Oxford University Press).

Ferrand, A. (1997) Arromanches: History of a Harbour: Mulberry Harbour (Cully: OREP Publications).

Floricel, S. and Miler, R. (2001) 'Strategizing for Anticipated Risks and Turbulence in Large-Scale Engineering Projects', International Journal of Project Management, 19 (8), 445-455.

Flyvbjerg, B., Bruzelius, N. and Rothengatter, W. (2003) Megaprojects and Risks.

An Anatomy of Ambition (Cambridge: Cambridge University Press).

Frederickson, H.G. (2005) 'Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere', in E. Ferlie (ed.) The Oxford Handbook of Public Management (Oxford: Oxford University Press).

Freeman, C. (1987) Technology, Policy, and Economic Performance: Lessons from Japan (London: Pinter).

Freemna, C. (1991) 'Networks of Innovators', Research Policy, 20 (5),499-514.

Frissen, P. (1999) Politics, Governance and Technology (Cheltenham: Edward Elgar).

Fuglsang, L. (2008a) 'Balancen mellem bricolage og innovation: ledelsesdilemmaer

i bæredygtig offentlig innovation', Paper read at Det Danske Ledelsesakademis 3. Konference (Clarion Hotel: København).

Fuglsang, L. (2008b) Innovation and tile Creative Process: Towards Innovation with Care (Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar).

Fuglsang, L., Højland, J. and Pedersen, J.S. (2008) 'Public Innovation with Care: A Quantitative Approach', in L. Fuglsang (ed.) Innovation and the Creative Process. Towards Innovation with Care (Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar).

Fukuyama, F. (1995) Trust (London: Hamish Hamilton).

Galbraith, J.R. (2004) 'Designing the Innovating Organization', in K. Starkey, S. Tempest and A. McKinlay (eds) How Organizations Learn, 2nd edn (London: Thomson).

Gallagher, K.P. and Zarsky, L. (2007) The Enclave Economy: Foreign Investment and Sustainable Development in Mexico's Silicon Valley (Cambridge, MA: MIT Press).

Gallouj, F. and Weinstein, O. (1997) 'Innovation in Services', Research Policy, 26 (4-5), 537-556.

Geroski, P.A. (1990) 'Procurement Policy as a Tool of Industrial Policy', International Review of Applied Economics, 4 (2), 182-198.

Gerrits, L.M. (2009) The Gentle Art of Coevolution (Rotterdam: Optima Grafische Communicatie).

Giuliani, E., Pietrobelli, C. and Rabellotti, R. (2005) 'Upgrading in Global Value Chains: Lessons from Latin American Clusters', World Development, 33 (4), 549-573.

Gloor, P.A. (2005) Swann Creativity: Competitive Advantage Through Collaborative Innovation Networks (New York: Oxford University Press).

Goldstein, J. (1999) 'Emergence as a construct: History and Issues', Emergence, 1 (1), 49-72.

Goodin, R. (1998) The Theory of Institutional Design (Cambridge: Cambridge University Press).

Goodwin, N. (2006) Leadership in Health Care: A European Perspective (London: Routledge).

Granovetter, M. (1973) 'The Strength of Weak Ties', American Journal of Sociology, 78 (6), 1360-1380.

Greve, C. (2008) Konkurrence - og offentlig service (København: FTF Dokumentation, NR).

van der Grinten, T. and Kasdorp, J. (1999) 25 jaar sturing in de gezondheidszorg: van verstatelijking naar ondememerschap (Den Haag: SCP).

Grit, K. and Meurs, P. (2005) Verschuivende verantwoordelijkheden: Dilemma's van zorgbestuurders (Assen: Koninklijke Van Gorcum).

Habermas, J. (1987) Theorie des kommunikativen Handels (Frankfurt am. Main: Suhrkamp).

Hajer, M.A. and Laws, D. (2006) 'Ordering Through Discourse', in R. Goodin, M.

Rein and M. Moran (eds.) Handbook of Public Policy (Oxford: Oxford University Press), pp. 251-268.

Hall, P. (1993) 'Policy Paradigms, Social Learning and the State', Comparative Politics, 25 (3), 275-296.

Hall, P. (1999) Cities in Civilization: Culture, Innovation, and Urban Order (London: Phoenix).

Hammer, M. and Champy, J. (1993) Reengineering the Corporation. A Manifesto for Business Revolution (New York: Harper Business).

Hartley, J. (2005) 'Innovation in Governance and Public Services: Past and Present', Public Money and Management, 25 (1), 27-34.

Helderman, J.K., Schut, E., Van der Grinten, T. and Van de Ven, W. (2005) 'Market-Oriented Health Care Reforms and Policy Learning in the Netherlands', Journal of Health Politics, Policy and Law, 30 (1-2), 189-209.

Helderman, J.K. (2007) Bringing the Market Back In? Institutional Complementarity and Hierarchy in Dutch Housing and Health-Care (Rotterdam: Erasmus University Rotterdam).

ten Heuvelhof, E., Koppenjan, j.F.M., Broekhans, B., Leijten, M., Veeneman, W. and van der Voort, H. (2008) Het RandstadRailproject: Lightrail, Zware Opgave. Onaflwnkelijk onderzoek Randstadrail Haagse Deel (The Netherlands: Stadsgewest Haaglanden).

Heylighen, F.(2001) 'The Science of Self-organization and Adaptivity', in L.D. Kiel (eds.) Knowledge Management, Organizational Intelligence and Learning, and Complexity: The Encyclopedia of Life Support Systems (Oxford: Eolss Publishers), pp.1-22.

Higgs, M. and Rowland, D. (2011) 'What does it take to implement change successfully? A study of the behaviors of successful change leaders', The Journal of Applied Behavioral Science, 47 (3), 309-335.

von Hippel, E. (1976) 'The Dominant Role of Users in the Scientific Instrument Innovation Process', Research Policy, 5 (3), 212-239.

von Hippel, E. (1988) The Sources of Innovation (Oxford: Oxford University Press).

von Hippel, E. (2005) Democratizing Innovation (Cambridge, MA: MIT Press).

Högselius, P. (2005) The Dynamics of Innovation in Eastern Europe: Lessons from Estonia (Cheltenham: Edward Elgar).

Hood, C.H. (1995) 'Contemporary Public Management: A New Global Paradigm', Public Policy and Administration, 10 (2), 104-117.

Howaldt, j. and Schwarz, M. (2010) Social Innovation: Concepts, Research Fields and Intemationai Trends (Dortmund: Sozialforschungsstelle Dortmund).

Hurenkamp, M., Tonkens, E. and Duyvendak, j.w. (2006) Wat Burgers Bezielt (Amsterdam: UvA/NICIS Kenniscentrum Grote Steden).

Huxham, C. and Vangen, S. (2005) Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage (London: Routledge).

Huygen, A., Marissing, E. van and Boutellier, j.c.j. (2012) Condities voor zelforganisatie (Utrecht: Verwey-Jonker Instituut).

Ingebritsen, c., Neumann, I., Gstöhl, S. and Beyer, j. (2006) Small States in International Relations (Seattle: University of Washington Press).

Jantsch, E. (1980) The Self-organizing Universe: Scientific and Human Implications of the Emerging Paradigm of Evolution (Oxford: Pergamon Press).

Jayasuriya, K. (2005) 'Capacity Beyond the Boundary: New Regulatory State, Fragmentation, and Relational Capacity', in M. Pinter and j. Pierre (eds) Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Jemison, D.B. (1984) 'The Importance of Boundary Spanning Roles in Strategic Decision-Making', Journal of Management Studies, 21 (2), 131-152.

Jensen, M.B., Johnson, B., Lorenz, E. and Lundvall, B.A. (2007) 'Forms of Knowledge and Modes of Innovation', Research Policy, 36 (5), 680-693.

Jessop, B. (1997) 'Capitalism and its future: Remarks on regulation, government and governance', Review of International Political Economy, 4, 561-581.

Jessop, B. (1998) 'The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development', International Social Science Journal, 50 (155), 29-45.

Johnson, S. (2001) Emergence (London: Pearson)

Jones, O. and Beckinsale, M. (1999) Analyzing the Innovation Process: Networks, Micropolitics and Structural Change (Research Paper 9919), http://www.abs.aston.ac/UK, 16 December 2007.

Kalvet, T. (2004) 'The Estonian ICT Manufacturing and Software Industry: Current State and Future Outlook' (Seville: Institute for Prospective Technological Studies-Directorate General joint Research Centre, European Commission).

Kanter, R. (1985) The Change Makers (London: Unwin).

Katzenstein, P.J. (1985) Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe (Ithaca, NY: Cornell University Press).

Katzenbach, J.R. and Smith, D.K. (1993) 'The discipline of teams', Harvard Business Press, 71 (2), 111-120.

Kauffmann, S.A. (1993) The Origins of Order: Self-organization and Selection in Evolution (New York: Oxford University Press).

Kay, A. (2006) The Dynamics of Public Policy: Theory and Evidence (Cheltenham: Edward Elgar).

Keegan, A. and Turner, J.R. (2002) 'The Management of Innovation in Project-Based Firms', Long Range Planning, 35 (4), 367-388.

Kelman, S. (2008) 'The "Kennedy School School" of Research on Innovation in Government', in S. Borins (ed.) Innovations in Government: Research, Recognition and Replication (Washington, D.C.: Brookings Institution).

van Kersbergen, K. and Van Waarden, F. (2001) Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability (Den Haag: NOW).

van Kersbergen, K. and van Waarden, F. (2004) '"Governance" as a Bridge Between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy', European Journal of Political Research, 43 (2), 143-171.

Kickert, W.J.M. and Koppenjan, J.F.M. (1997) 'Public Management and Network Management: An Overview', in W.J.M. Kickert, E.H. Klijn and J.F.M. Koppenjan (eds) Managing Complex Networks (London: Sage Publications).

Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. and Koppenjan, J.F.M. (1997a) 'Managing Networks in the Public Sector: Findings and Reflections', in W.J.M. Kickert, E.H. Klijn and J.F.M. Koppenjan (eds) Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector (London: Sage Publications).

Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. and Koppenjan, J.F.M. (1997b) Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector (London: Sage Publications), pp.35-61.

Kingdon, J.W. (1995) Agendas, Alternatives and Public Policies, 2nd edn (New York: Harper).

Kirby, E. (2006) 'The Impact of Competition on the Importance of Conforming to Social Norms: Strategies for Managed Care Organizations', Journal of Health Organization and Management, 20 (2), 115-129.

Kirkpatrick, I. and Ackroyd, S. (2003) 'Transforming the Professional Archetype?', Public Management Review, 5 (4), 511-531.

Klijn, E.H. (1996) 'Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Networks and Its Problems', Administration and Society, 289 (1), 90-119.

Klijn, E.H. and Teisman, G.R. (1997) 'Strategies and Games in Networks', in W.J.M. Kickert, E.H. Klijn and J.F.M. Koppenjan (eds) Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector (London: Sage Publications)

Klijn, E.H., Edelenbos, J. and Steijn, B. (2010) 'Trust in Governance Networks; Its Impacts on Outcomes', Administration and Society, 42 (2), 193-22l.

Kline, S.J. and Rosenberg, N. (1986) 'An Overview of Innovation', in R. Landau and N. Rosenberg (eds) The Positive Sum Strategy: Harnessing Technology for Economic Growth (Washington, D.C.: The National Academies Press).

Knoke, D. (1990) Political Networks: The Structural Perspective (New York: Cambridge).

Koch, P., Cunningham, P., Schwabsky, N. and Hauknes, J. (2005) Innovation in the Public Sector: Summary and Policy Recommendations (Oslo: Publin Report No. D24, NIFU STEP).

Kondratiev, N. (1998a) 'The Concepts of Economic Statics, Dynamics, and

Conjuncture (1924)', in N. Makasheva, W. J. Samuels and V. Barnett (eds), S. Wilson (trans.) The Works of Nikolai D. Kondratiev (London: Pickering and Chatto).

Kondratiev, N. (1998b) 'Long Cycles of Economic Conjuncture (1926)', in N. Makasheva, W. J. Samuels and V. Barnett (eds), S. Wilson (trans.) The Works of Nikolai D. Kondratiev (London: Pickering and Chatto).

Koppenjan, J. and Klijn, H. (2004) Managing Uncertainties in Networks: A Network Approach to Problem Solving and Decision Making (London: Routledge).

Korteland, E.H. and Bekkers, V.J.J.M. (2007) 'Diffusion of E-government Innovations in the Dutch Public Sector: The Case of Digital Community Policing', Information Polity, 12 (3), 139-150.

Korteland, E. and Bekkers, V. (2008) 'Diffusion and Adoption of Electronic Service Delivery Innovations in Dutch E-policing', Public Management Review, 10 (1), 71-88.

Kregel, J.A. (2004) External Financing for Development and International Financial Instability (G-24 Discussion Paper United Nations Conference on Trade and Development), http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpbg2420048_ en.pdf, 2004, 16June 2008.

Kregel, J. and Burlamaqui, L. (2006) Finance, Competition, Instability, and Development Microfoundations and Financial Scaffolding of the Economy (Tallin: The Other Canon Foundation and Tallinn University of Technology Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics, TIU Institute of Humanities and Social Sciences).

Kregel, J.A. (200Ra) The Discrete Charm of the Washington Consensus (The Levy Economics Institute of Bard College Working Paper), http://wv.w.levy.org/pubs/wp_533.pdf, 16 June 2008.

Kregel, J.A. (2008b) Financial Flows and International Imbalances: The Role of Catching Up by Late-Industrializing Developing Countries (The Levy Economics Institute of Bard College Working Paper), http://www.levy.org/pubs/wp_528.pdf, 16 June 2008.

KREVI (2008) Kommunale kontrakter i overblik. En kortliegning af intem kontraktstyringspraksis i kommuneme (Århus: KREVI).

Krugman, P. (2008) Trade and Wage, Reconsidered (Woodrow Wilson School of Public and International Affairs), http://www.princeton.edu/~pkrugman/pkbpea-draft.pdf, 16 June 2008.

Kuipers, B.S., Higgs, M.J., Kickert, W.J.M., Tummers, L.G., Grandia, J. and Voet, J. van der (in press). 'The management of change in public organizations: A literature review', Public Administration.

Kundera, M. (2007) 'Die Weltliteratur', New Yorker, 8 (7), 28-35

Kurki, M. (2008) Causation in International Relations: Reclaiming Causal Analysis, Cambridge (Cambridge: Cambridge University Press).

Kwak, Y. (2005) 'A Brief History of Project Management', in E.G. Carayannis, Y. Kwak and F.T. Anbari (eds) The Story Of Managing Projects: An Interdisciplinary Approach (Westport, Conn.: Praeger Publishers).

Landes, D.S. (1999) The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor? (New York: Norton).

Laumann, E. and Knoke, D. (1987) The Organizational State: Social Choice National Policy Domains (Madison: University of Wisconsin Press).

Lawton, A. (2005) 'Public Service Ethics in a Changing World', Futures, 37 (2/3), 231-243.

Leca, B. and Naccache, P. (2006) 'A Critical Realist Approach to Institutional Entrepreneurship', Organization, 13 (5), 627-65l.

Lee, S.M., Hwang, T. and Choi, D. (2012) 'Open innovation in the public sector of leading countries', Management Decision, 50, 147-162.

Leifer, R. and Delbecq, A. (1978) 'Organizational/Environmental Interchange: A Model of Boundary Spanning Activity', The Academy of Management Review, 3 (1), 40-50.

Leite, R. and Huber, G.P. (1977) 'Relations among Perceived Environmental Uncertainty, Organization Structure, and Boundary-Spanning Behaviour', Administrative Science Quarterly, 22, 235-247.

Levina, N. and Vaast, E. (2005) 'The emergence of boundary spanning competence in practice: Implications for implementation and use of information systems', MIS Quarterly, 29 (2), 335-363.

Lewis, J.M. (2005) Health Policy and Politics: Networks, Ideas and Power (Melbourne: IP Communications).

Lewis, J.M. (2006) 'Being Around and Knowing the Players: Networks of Influence in Health Policy', Social Science and Medicine, 62 (9), 2125-2136.

Lin, N. (2001) Social Capital: A Theory of Social Structure and Action (Cambridge: Cambridge University Press).

Lindblom, C.H. (1959) 'The Science of Muddling Through', Public Administration Review, 19 (2), 79-88.

Lorentzen, H. and Hustinx, L. (2007) 'Civic involvement and modernization', Journal of Civil Society, 3 (2), 101-118.

Loughlin, J. (2007) 'Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States', Regional and Federal Studies, 17 (4), 385-404.

Loureiro, G. and Curran, R. (2007) Complex Systems Concurrent Engineering; Collaboration, Technology Innovation and Sustainability (London: Springer).

Lowenthal, D. (1987) 'Social Features', in C. Clarke and T. Payne (eds) Politics, Security, and Development in Small States (London: Allen & Unwin).

Lowndes, V. and Pratchett, L. (2006) Clear Understandig Citizen Participation in Local Government and How to Make it Work Better (Leicester: Monfort University).

Lowndes, V. and Skelcher, C.K. (1998) 'The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance', Public Administration, 76 (2), 313-333.

Lubanski, N. (2007) ‘Rammerne om og styringen af institutionerne’, in J.S. Pedersen (ed.) Ledelse i en refortid i velfœrdsstatens maskinrum (København: Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag)

Luhmann, N. (1984) Soziale Systemen. Gnllldrisse einer algemeinen Theone (Frankfurt: Suhrkamp 4).

Lundin, R. and Söderholm, A. (1995) ‘A Theory of the Temporary Organization’, Scandinavian Journal of Management, 11 (4), 437-455.

Lundvall, B.A. (1988) ‘Innovation As an Interactive Process: From User-Producer Interaction to the National System of Innovation’, in G. Dosi, C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg and L. Soete (eds) Technical Change and Economic Theory (London: Pinter).

Lundvall, B.A. (1992) National Innovation Systems: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning (London: Pinter).

Lundvall, B.A. (1993) ‘Explaining Interfirm Cooperation; Limits of the Transaction-Cost Approach’, in R.E Graebner (ed.) The Embedded Firm; Understanding Networks Actors, Resources and Processes in Interfirm Cooperation (London: Routledge).

Lundvall, B.A. (1995) ‘Introduction’, in B.A Lundvall (ed.) National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning, 2nd edn (London: Pinter).

Luton, L. (2008) ‘Beyond Empiricists versus Postmodernists’, Administration and Society, 40 (2), 211-219.

Lynn, L. jr., Heinrich, C. and Hill, C. (2008) ‘The Empiricist Goose Has Not Been Cooked!’, Administration and Society, 40 (1), 104-109.

Mair, j. (2010) ‘Social Entrepreneurship: Taking Stock and Looking Ahead’, in A. Fayolle and H. Matlay (eds.) Handbook of Research on Social Entrepreneurship (Cheltenham: Edgar Elgar), pp. 15-28.

Maione, G. (1998) 'Europe's "democratic deficit": The question of standards', European Law [oumal, 4 0), 5-28.

Mannheim, K. (1980) Man and Society in an Age or Ueconstruction (London: Routlege).

March, j.G. and Simon, H.A. (1958) Organizations (New York: john Wiley).

March, j.G. and Olsen, J.P. (1989) Rediscovering Institutions (New York: The Free Press).

March, J.G. (999) The Pursuit of Organizational Intelligence (Oxford: Blackwell).

Marien, S., Hooghe, M. and Quintelier, E. (2010) 'Inequalities in noninstitutionalised forms of political participation: A multi-level analysis of 25 countries', Political Studies, 58 0), 187-213.

Martin, J. (2000) 'Economic and Community Development Through Innovative Local Government', Sustaining Regions 1 (1), 1-12.

Maskell, P. (2000) 'Social Capital, Innovation and Competiveness', in S. Baron, j. Field and T. Schuller (eds) Social Capital: Critical Perspectives (Oxford: Oxford University Press).

Mayntz, R. (1987) 'Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme', in T. Ellwein (ed.) Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft (Band: Baden-Baden).

McDaniel, B. (2002) Entrepreneurship and Innovation. An Economic Approach (New York: Sharpe).

Meerkerk, I.E van and Edelenbos, j. (2014) 'The effects of boundary spanners on trust and performance of urban governance networks: Findings from survey research on urban development projects in the Netherlands', Policy Sciences, 47 0),3-24.

Meerkerk, I.E van, Boonstra, B. and Edelenbos, J. (2012) 'Self-organization in urban, regeneration', European Planning Studies, 1, 1-23.

Meerkerk, I.E van, Boonstra, B. and Edelenbos, J. (2013) 'Self-organization in urban regeneration: A two-case comparative research', European Planning Studies, 21 (l0), 1630-1652.

Miller, R. and Floricel, S. (2000) 'Building Governability Into Project Structures', in R. Miller and D. Lessard (eds) The Strategic Management of Large Engineering Projects: Shaping Institutions, Risks and Governance (Boston Mass: MIT Press).

Milward, H.B. and Provan, K. (2003) Managing Networks Effectively (Paper Presented at the National Management Research Conference, Georgetown University Washington, 9-11 October).

Mintrom, M. and Vergari, S. (1998) 'Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reform', The Journal of Politics, 60 (1), 126-148.

Mjoset, L. (2000) The Nordic Economies 1945-1980 (ARENA Working Paper Series Nr 6), http://www.arena.uio.no/publications/wpOO_6.htm. 16 June 2008.

Moon, M.J. (2002) 'The Evolution of E-Government among Municipalities: Rhetoric or Reality?: Public Administration Review, 62 (4), 424-433.

Moore, M. (1995) Creating Public Value: Strategic Management in Government (Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press).

Moore, M. (2005) 'Break-Through Innovations and Continuous Improvement: Two Different Models of Innovative Processes in the Public Sector', Public Money and Management, 25 (1), 35-50 Moore, M. and Hartley, J. (2008) 'Innovations in Governance', Public Management Review, 10 (1), 3-20.

Morris, P.W.G. and Hough, G.H. (1987) Tile Anatomy of Major Projects: A Study of Project Management (Chichester: John Wiley & Sons), p. 218 Morris, CW. (1998) An Essay on the Modem State (Cambridge: Cambridge University Press).

Mossberger, K. (2000) Tile Politics of Ideas and the Spread of Enterprise Zones (Washington, D.C: Georgetown University Press).

Moulaert, E, Martinelli, E, Swyngedouw, E. and Gonzalez, S. (2005) 'Towards alternative model(s) of local innovation', Urban Studies, 42 (11), 1669-1990.

Mouwen, CA.M. (2006) Strategie-Implementatie. Stu ring En Governance in De Moderne Non-Profit Organisatie (Assen: Van Gorcum).

Mulgan, J. (2006) Social Innovation: What it is, Why it Matters and How it can be Accelerated (Oxford: Oxford Said Business School).

Mulgan, G. (2007) Ready or Not? Taking Innovation in the Public Sector Seriously (London: NESTA).

Mulgan, J. (2009) Tile Art of Public Strategy, Oxford: Oxford University Press.

Mulgan, G. and Albury, D. (2003) Innovation in the Public Sector (London: Strategy Unit Cabinet Office).

National Audit Office (2006a) Achieving Innovation in Central Government Organizations: Detailed Research Findings, HC 1447-1 (London: The Stationary Office).

National Audit Office (2006b) Achieving Innovation in Central Government Organizations, HC 1447-II (London: The Stationary Office).

Nederhand, M.J., Bekkers, V.J.J.M. and Voorberg, W.H. (2014) Self-organization and tile Role of Government: How and Why does Self-organization Evolve in the Shadow of Hierarchy? (Paper Presented at the 2014 IRSPM Conference Ottawa: Rotterdam, Erasmus University).

Nelson, R. and Winter, S. (1982) An Evolutionary Theory of Economic Change (Cambridge, MA: Harvard University Press).

NESTA (2008) Innovation in Government: Organizations, Public Sector Agencies and Public Service NGO's (London: Innovation Index Working Paper).

Newman, J. (2001) Modernizing Governance: New Labour, Policy and Society (London: Sage Publications).

Newman, J., Raine, J. and Skelcher, C. (2001) 'Transforming Local Government: Innovation and Modernization', Public Money and Management, 21 (2), 61-68.

Newman, J. (2005) 'Bending Bureaucracy: Leadership and Multi-Level Governance', in P. Du Gay (ed.) The Values of Bureaucracy (Oxford: Oxford University Press).

Nicholls, W. (2009) 'Place, networks, space: Theorizing the geographies of social movements', Transactions of the British Institute of Geographers, 34 (1), 78-93.

Nicholls, A. and Murdock, A. (2012) Social Innovation: Blurring Boundaries to Reconfigure Markets (Houdmills: Palgrave Macmillan).

Noordegraaf, M., Meurs, P. and Stoopendaal, A. (2005) 'Pushed Organizational Pulls', Public Management Review, 7 (1), 25-43.

Noordegraaf, M. (2007) 'From Pure to Hybrid Professionalism: Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains', Administration & Society, 39 (6), 761-785.

Noordegraaf, M. and Van der Meulen, M. (2008) 'Professional Power Play: Organizing Management in Health Care', Public Administration, 86 (3), 1-15.

Nooteboom, B. (2002) Trust: Forms, Foundations, Functions, Failures and Figures (Cheltenham: Edward Elgar).

Nooteboom, S. (2006) Adaptive Networks: The Governance for Sustainable Development (Delft: Eburon).

Nyiri, L., Osimo, D., Özcivelek, R., Centeno, C. and Cabrera, M. (2007). Public Procurement for the Promotion of R&D and Innovation in ICT (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, Institute for Prospective Technological Studies).

OECD (2003) The E-Government Imperative (Paris: OECD).

OECD (2005) Modemising Government: The Way Forward (Paris: OECD).

OECD and Eurostat (2005) Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation

Data, Oslo Manual, 3rd edn (Paris: OECD).

OECD (2006) Government R&D Funding and Company Behaviour: Measuring Behavioural Additionality (Paris: OECD).

OECD (2007) Globalization and Regional Economies: Can OECD Regions Compete in Global Industries? (Paris: OECD).

Ó Riain, S. (2004) The Politics of High-Tech Growth: Developmental Network States in Global Economy (Cambridge: Cambridge University Press).

Osborne, D. and Gaebler, T. (1992) Reinventing Government (Reading, MA: Addison- Wesley).

Osborne, S.P. and Brown, K. (2005) Managing Change and Innovation in Public Service Organizations (London: Routledge).

Osborne, S., Chew, C. and McLaughlin, K. (2008) 'The Once and Future Pioneers? The Innovative Capacity of Voluntary Organizations and the Provision of Public Services: A Longitudinal Approach', Public Management Review, 10 (1), 51-70.

Ostrom, E. (1999) Self-Governance and Forest Resources (Occasional Paper No: 20.

Jakarta: Center for International Forestry Research).

Palma, H.G. (2005) 'The Seven Main "Stylized Facts" of the Mexican Economy since Trade Liberalization and NAFTA', Industrial and Corporate Change, 14 (6), 941-99l.

Parsons, T. (1951) The Social System (London: Tavistock-Routledge).

Pedersen, J.S. (2004) Nye Rammer - Offentlig opgavelosning under og efter strukturreformen (København: Børsens Forlag).

Pedersen, J.S. (2007) Ledelse ien reformtid ivelfrerdsstatellS maskinrwn (København: Danmarks Forvaltningshøjskoles Forlag).

Pedersen, J.S. (2008) 'Changing Success Criteria for Public Sector Institutions:

Squaring the Circle?', in S. Scheuer and J.D. Scheuer (eds) In the Anatomy of Change - A neo-Institutionalist Perspective (Copenhagen: Copenhagen Business School Press).

Pedersen, J.S. (2009) Den offentlige sektor efter reformeme (The public sector after the refonns) (Copenhagen: Jurist- og Økonomforbundets Forlag).

Perez, e. (1983) 'Structural Change and the Assimilation of New Technologies in the Economic and Social System', Futures, 15 (5), 357-375.

Perez, e. (2002) Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages (Cheltenham: Edward Elgar).

Perez, e. (2006) 'Respecialization and the Deployment of the ICT Paradigm: An Essay on the Present Challenges of Globalization', in R. Compan6, e.

Pascu, A. Bianchi, J.e. Burgelman, S. Barrios, M. Ulbrich and I. Maghiros (eds) The Future of the Information Society in Europe: Contributions to the Debate (Seville, Spain: European Commission, Directorate General Joint Research Centre).

Perrow, e. (1999) Normal Accidents; Living with High-Risk Technology (Princeton: Princeton University Press).

Pestoff, V. (2012) 'Co-production and the Third Sector Social Services in Europe: Some Crucial Conceptual Issues', in V. Pestoff, T. Brandsen and B. Verschuere (eds.) New Public Governance, the Third Sector and Co-Production (New York: Routledge), pp. 13-34.

Pfeffer, J. and Salancik, G. (1978) The External Control of Organizations (New York: Harper).

Phillips, A. (1971) Technology and Market Structure: A Study of the Aircraft Industry (Lexington, KY: Lexington Books).

Pich, M.T., Loch, E.H. and de Meyer, A. (2002), 'On Uncertainty, Ambiguity, and Complexity in Project Management', Management Science, 48 (8), 1008-1023.

Pierre, J. and Peters, B. (2000) Governance, Politics and the State (Houndsmills: Palgrave).

Pinto, J.K. (1986) Project Implementation: A Determination of Its Critical Success Factors, Moderators and Their Relative Importance across the Project Life Cycle (Pittsburgh: University of Pittsburgh).

Pisani-Ferry, J., Aghion, P., Belka, M., von Hagen, J., Heikensten, L. and Sapir, A.

(2008) Coming of Age: Report on the Eura Area (Bruegel Blueprint Series 4), http://www.bruegel.org/6062, 16 June 2009.

Pohl, H. and Sandberg, T. (2005) Clean Vehicle Procurement: A Rear View and Guideline. Trendsetter Report nr 24 (City of Stockholm: Environment and Health Administration).

Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2000) Public Management Reform (Oxford: Oxford University Press).

Pollitt, C. (2002) 'The New Public Management in International Perspective; An Analysis of Impacts and Effects', in K. McLaughin, K.S. Osborne and E. Ferlie (eds) New Public Management: Current Trends and Future Prospects (London: Routledge).

Pollitt, C. (2003) The Essential Public Manager, Public Policy and Management (Maidenhead: Open University Press).

Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004) Public Management Reform: A Comparative Analysis, 2nd edn (Oxford: Oxford University Press).

Pollitt, C. (2007) 'New Labour's Re-Disorganization: Hyper-Modernism and the Costs of Reform - A Cautionary Tale', Public Management Review, 9 (4), 529-543.

Pollitt, C. (2008) Time, Policy, Management: Governing with the Past (Oxford: Oxford University Press).

Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2009) Continuity and Change in Policy and Public Management (Cheltenham: Edward Elgar).

Pollitt, C. and Hupe, P. (2009) 'Talking Governance: The Role of Magic Concepts in Public Administration,' Paper in Preparation for Publication, Public Management Center, Leuven University, 2010.

Pollitt, C. (2009) Innovation in the Public Sector: An Introductory Overview (Oxford: Oxford University).

Pollit, C. and Hupe, P. (2011) 'Talking about government: The role of magic concepts', Public Management Review, 13 (5) 641-658.

Porter, M. (1990) Competitive Advantage of Nations (New York: Free Press).

Prahalad, c.K. (2006) 'The Innovation Sandbox', Strategy+Business, http://www.strategy-business.com/press/freearticle/06306, 16 June 2008.

Prigogine, I. and Stengers, I. (1984) Order Out of Chaos: Man's New Dialogue with Nature (New York: Bantam Books).

Putnam, R. (1993) Making Democracy Work (Princeton: Princeton University Press).

Putnam, R. (1995) Bowling alone (New York: Simon & Schuster).

Putnam, R. (2000) Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community (New York: Simon & Schuster).

Putters, K. (2001) Geboeid ondememen: een studie Iwar het management in de Nederlandse ziekenhuiszorg (Assem: Koninklijke Van Gorcum).

Randma, T. (2001) 'A Small Civil Service in Transition: The Case of Estonia', Public Administration and Development, 21 (1), 41-51.

Randma-Liiv, T. (2002) 'Small States and Bureaucracy: Challenges for Public Administration', Trames, 6 (4), 374-389.

Radosevic, S. and Reid, A. (2006) 'Innovation Policy for a Knowledge-based Economy in Central and Eastern Europe: Driver of Growth or New Layer of Bureaucracy?', in K. Piech and S. Radosevic (eds) Knowledge-Based Economy in Central and East European Countries: Countries and Industries in a Process of Change (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Rainey, H.G. (2009) Understanding and Managing Public Organizations (London: Wiley).

Rhodes, RAW. (1997) Understanding Governance (Maidenhead: Open University Press).

Rhodes, R. (2007) 'Understanding Governance: Ten Years On', Organization Studies, 28 (8),.1243-1264.

Reinert, E.S. (2007) How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor (London: Constable & Robinson).

Richards, J. (1982) 'Politics in Small Independent Communities: Conflict or Consensus?', Journal of Commonwealth and Comparative Politics, 20 (2), 155-17l.

Ringeling, A. (1993) Het imago van de overheid (Den Haag: VUGA).

Robbins, S.P. and Coulter, M. (2002) Management, 7th edn (Prentice Hall: Pearson Education).

Robinson, E.A.G. (1963) Economic Consequences of the Size of Nations (London: Macmillan).

Rodrik, D. (2007) One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth (Princeton: Princeton University Press).

Rodrik, D. and Subramanian, A. (2008) Why Did Financial Globalization Disappoint? (John E Kennedy School of Government), http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Why _Did_FG_Disappoint_March_24_2008.pdf, 16 June 2008.

Rogers, E.M. and Kincaid, D.L. (1981) Communication Networks: A New Paradigm for Research (New York: Free Press).

Rogers, E.M. (2003) Diffusion of Innovations, 5th edn (New York: Free Press).

Rothwell, R. and Zegveld, W. (1981) Industrial Innovation and Public Policy (London: Frances Pinter).

Rothwell, R. (1984) 'Creating a Regional Innovation-Oriented Infrastructure: The Role of Public Procurement', Annals of Public & Cooperative Economics, 55 (2), 159-172.

Rhodes, W. (1997) Understanding Governance (Buckingham: Open University Press).

Ruef, M. and Scott, W.R. (1998) 'A Multidimensional Model of Organization Legitimacy: Hospital Survival in Changing Institutional Environments', Administrative Science Quarterly, 43 (4), 877-904.

Samuelson, P.A. (2004) 'Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization', Journal of Economic Perspectives, 18 (3), 135-146.

Sanders, R.P. (1998) 'Heroes of the Revolution', in P.W. Ingraham, J.R. Thompson and R.P. Sanders (eds) Transforming Government: Lessons from the Reinvention Laboratories (San Francisco: Jossey-Bass).

SCP (2011) Infonnele groepen Verkenningen van eigentijdse bronnen van socia Ie cohesie (Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau).

Scharpf, EW. (1994) 'Games real actors could play positive and negative coordination in embedded negotiations', Journal of Theoretical Politics, 6 (1), 27-53.

Scharpf, F.W. (1997) Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research (Boulder, CO: Westview Press).

Scharpf, EW. (1997) Employment and the Welfare State: a Continental Dilemma (Cologne: Max Planck Institute).

van der Scheer, W. (2007) 'Is the New Health-Care Executive an Entrepreneur?', Public Management Review, 9 (1), 49-65.

Schudson, M. (1998) The Good Citizen: A History of American Civic Life (New York: Martin Kessler Books).

Schuller, T., Baron, S. and Field, j. (2000) 'Social Capital: A Review and Critique', in S. Baron, J. Field and T. Schuller (eds) Social Capital: Critical Perspectives (Oxford: Oxford University Press).

Schumpeter, J.A. (1912) Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung (München und Leipzig: Duncker and Humblot).

Schumpeter, J.A. (1934) Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Schumpeter, J.A. (1942) Capitalism, Socialism, and Democracy (New York: Harper).

Schumpeter, J.A. (1947) Capitalism, Socialism, and Democracy, 1st edn (London: Allen & Unwin).

Schumpeter, J. (1969) The Theory of Economic Development. An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest and the Business Cycle (Oxford: Oxford University Press).

Schut, F.T. and Van de Ven, W.P.M.M. (2005) 'Rationing and Competition in the Dutch Health-Care System', Health Economics, 14, 59-74.

Scott, W.R. and Meyer, J.W. (1991) 'The Organization of Societal Sectors', in W.W.

Powel and P.J. DiMaggio (eds) The New Institutionalism in Organizational Analysis (Chicago: University of Chicago Press).

Scott, j.e. (1998) Seeing Like a State (New Haven/London: Yale University Press).

Scott, J.e. (2000) Social Network Analysis: A Handbook, 2nd edn (Thousand Oaks, CA: Sage Publications).

Scott, W., Ruef, M., Mendel, P. and Carona C. (2000) Institutional Change and Health Care Organizations: From Professional Dominance to Managed Care (Chicago: University Press of Chicago).

Scott, W. (2001) Institutions and Organizations, 2nd edn (Thousand Oaks, CA, London, and New Delhi: Sage Publications).

Selznick, P. (1984) Leadership in Administration: A Sociological Interpretation (Berkeley: University of California Press).

Serra, A. (1613) Breve trattato delle cause che possono far abbondare I'oro e l'argento dove non sono miniere (Naples: Lazzaro Scorriggio).

Sharif, N. (2006) 'Emergence and Development of the National Innovation Systems Approach', Research Policy, 35 (5), 745-766.

Shenhar, A.J., Dvir, D., Levy, O. and Maltz, A.e. (2001) 'Project Success: A Multidimensional Strategic Concept', Long Range Planning, 34, 699-725.

Skelcher, e., Klijn, E.H., Kubler, D., Sørensen, E. and Sullivan, H. (2011) 'Explaining the democratic anchorage of governance networks: Evidence from four European countries', Administrative Theory and Praxis, 33 (1), 7-38.

van SIyke, D.M. (2006) 'Agents or Stewards: Using Theory to Understand the Government-Nonprofit Social Service Contracting Relationship', Journal of Public Administration Research and Theory, 17 (2), 157-187.

Snellen, I.Th.M. (1987) Boeiend en geboeid (Alphen aan de Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink).

Sørensen, E. (2006) 'Metagovernance: the changing role of politicians in processes of democratic Governance', The American Review of Public Administration, 36 (1), 98-114.

Sørensen, E. and Torfing, J. (2011) 'Enhancing collaborative innovation in the public sector', Administration & Society, 43 (8), 842-868.

Spohrer, J.S., Vargo, L., Caswell, N. and Maglio, P.P. (2008) 'The Service System is the Basic Abstraction of Service Science', Proceedings of the 41st Hawaii International Conference on System Sciences.

von Stamm, B. (2003) 'Managing Innovation, Design and Creativity', Long Range Planning, 34, 699-725.

Star, S.L. and Griesemer, J.R. (1989) 'Institutional Ecology, "Translations," and Boundary Objects: Amateurs and Professionals in Berkeley's Museum of Vertebrate Zoology', Social Studies ofSciellce, 19 (3), 387-420.

Steinmetz, R., Thorhallsson, B. and Wivel, A. (2009) Small States Inside and Outside the European Union: The Lisbon Treaty and Beyond (Aldershot: Ashgate).

Steijn, B. (2004) 'ICT, Organisations and Labour in the Information Society', in P. Littlewood, I. Glorieux and I. Jonsson (eds.) The Future of Work in Europe (Aldershot: Ashgate), pp. 110-123.

Stolle, D. and Hooghe, M. (2005) 'Inaccurate, exceptional, one-sided or irrelevant? The debate about the alleged decline of social capital and civic engagement in Western societies', British Journal of Political Science, 35 (1), 149-167.

Stone, D. (2003) The Policy Paradox (New York: Norton & Co).

Suchmann, M.e. (1995) 'Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches', The Academy of Management Review, 20 (3), 571-610.

Suddaby, R. and Greenwood, R. (2005) 'Rhetorical Strategies of Legitimacy', Administrative Science Quarterly, 50 (1), 35-67.

Sullivan, H. and SkeIcher, e.K. (2002) Working Across Boundaries. Collaboration in Public Services (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Sundbo, J. (1998) The Theory of Innovation: Entrepreneurs, Technology and Strategy (Cheltenham: Edward Elgar).

Sundbo, J. and Fuglsang, L. (2002) Innovation as Strategic Reflexivity (London: Routledge).

Sutton, P. (1987) 'Political Aspects', in e. Clarke and T. Payne (eds) Politics, Security, and Development in Small States (London: Allen and Unwin).

Swift, F. (1993) Strategic Management in the Public Service - The Changing Role of the Deputy Minister (Canada: Canadian Centre for Management Development).

Teisman, G.R., van Buuren, M.W. and Gerrits, L.M. (2009) Managing Complex Governance Systems: Dynamics, Self-Organization and Coevolution in Public Investments (London: Routledge), pp. 193-212.

Terry, L. (1990) 'Leadership in the Administrative State. The Concept of Administrative Conservatorship', Administration & Society, 21 (4), 395-412.

Terry, L. (1996) Leadership of Public Bureaucracies: The Administrator as Conservator (Thousand Oaks, CA: Sage Publications).

Teske, P. and Schneider, M. (1994) 'The Bureaucratic Entrepreneur: The Case of City Managers', Public Administration Review, 54 (4), 331-340.

Thaens, M. (2006) Verbroken verbindingen herstelt (Lemma: Den Haag).

Thelen, K. (2002) 'The Explanatory Power of Historical Institutionalism', in R. Mayntz (eds.) Akteure-Mechanismen-Modelle. ZurTheoriefähigkeit MakroSozialerAnalysen (New York: Frankfurt).

ThoraIIsson, B. and Wivel, A. (2006) 'Small States in the European Union: What Do We Know and What Would We Like to Know?', Cambridge Review of International Affairs, 19 (4), 651-668.

Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten (2004-2005) Onderzoek naar infrastmctuurprojecten. Tweede Kamer (29283 - nrs. 1-10) (The Hague: Sdu Uitgevers).

Toivonen, M., Touminen, T. and Brax, S. (2007) 'Innovation Process Interlinked with the Process of Service Delivery: A Management Challenge in KIBS', Économies et Sociétés, 8 (3), 355-384.

Tonkens, E. (2006) De bal bij de burger (Amsterdam: Vossiuspers).

Turner, J.R. and Keegan, A. (1999) 'The Versatile Project-Based Organization: Governance and Operational Control', European Management Journal, 17 (3), 296-309.

Tushman, M.L. (1977) 'Special Boundary Roles in the Innovation Process', Administrative Science Quarterly, 22 (4), 587-605.

Tushman, M.L. and Scanlan, T.J. (1981) 'Boundary spanning individuals: Their role in information transfer and their antecedents', The Academy of Management Journal, 24 (2), 289-305.

Tushman, M.L. and Scanlan, T.J. (1981) ‘Characteristics and External Orientations of Boundary Spanning Individuals’, The Academy of Management Journal, 24 (1), 83-98.

Uzzi, B. and Spiro, J. (2005) ‘Collaboration and creativity: The small world problem’, American Journal of Sociology, 111, 447-504.

van Twist, M. (1994) Verbale vemieuwing (Den Haag: VUGA).

Valente, T. (1998) Network Models of the Diffusion of Innovations (Creskill, NJ: Hampton Press).

Varkevisser, M., Capps, C.S. and Schut, F.T. (2008) ‘Defining Hospital Markets for Antitrust Enforcement: New Approaches and Their Applicability TOT The Netherlands’, Health Economics Policy and Law, 3 (23), 7-29.

Veenswijk, M. (2006) ‘Cultural Change in the Public Sector: Innovating Frontstage and Backstage’, in M. Veenswijk (ed.) Organizing Innovation (Amsterdam/Berlin/Oxford/Tokyo/Washington, D.C.: lOS Press).

Venkatesh, V., Morris, M., Davis, G. and Davis, F. (2003) ‘User acceptance of information technology: Toward a unified view’, MIS quarterly, 27 (3), 425-478.

van de Ven, A.H. and Rogers, E.M. (1988) ‘Innovations and Organizations - Critical Perspectives’, Communication Research, 15 (5), 632-651.

van de Ven, A., Polly, D., Garud, R. and Venkataraman, S. (1999) The Innovation Journey (Oxford: Oxford University Press).

van Gunsteren, H.R. (1976) The Quest for Control: A Critique of the Rational-Central-Rule Approach in Public Affairs (London: Wiley).

Vigoda-Gadot, E., Shoham, A., Schwabsky, N. and Ruvio, A. (2008) ‘Public sector innovation for Europe: a multinational eight-country exploration of citizens’ perspectives’, Public Administration, 86 (2), 307-329.

Voets, J. (2008) Intergovernmental Relations in Multi-Level Arrangements: Collaborative Public Management in Flanders (Leuven: KU Leuven).

Voets, J., Van Dooren, W. and De Rynck, F. (2008) 'A Framework for Assessing the Performance of Policy Networks', Public Management Review, 10 (6), 773-790.

Voorberg, W.H., Bekkers, V.J.J.M. and Tummers L.G. (2013) Embarking on the Social Innovation Journey,' a Systematic Review of the Potential of Co-creation with Citizens (Paper Presented at the 2013 IRSPM Conference Prague, Rotterdam: Erasmus University).

Wade, R. (1990) Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in East Asian Industrialization (Princeton: Princeton University Press).

Wade, R. (2004) Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization, 2nd edn (Princeton: Princeton University Press).

Walker, R.M. and Enticott, G. (2004) 'Using Multiple-Informants in Public Administration: Revisiting the Managerial Values and Actions Debate', Journal of Public Administration Research and Theory, 14 (3), 417-434.

Walker, R.M. (2006) 'Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of Local Government', Public Administration, 84 (2), 311-335.

Walsh, V. (1988) 'Technology and Competitiveness of Small Countries: A Review' in C. Freeman and B.Å. Lundvall (eds) Small Countries Facing Technological Revolution (London: Pinter).

Walters, J. (2001) Understanding Innovation: What Inspires It? What Makes It successful? (Arlington: PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government), www.endowment.pwcglobal.com. 17 December 2007.

Warrington, E. (1997) 'Introduction', Public Administration and Development (special issue), 17 (1), 3-12.

Wart, M. van (2012) Leadership in Public Organizations. An Introduction (Armonk: M.E. Sharpe).

Wasserman, S. and Faust, K. (1994) Social Network Analysis: Methods and Applications (New York: Cambridge University Press).

Weber, M., Roth, G. and Wittich, C. (1978) Economy and Society (Berkeley, CA: University of California Press).

Weick, K. (1969) The Social Psychology of Organizing (Reading, MA: Addison-Wesley).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2001) Het borgen van het publieke belang (Den Haag: Sdu).

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2004) Bewijzen van goede dienstverlening: Rapporten aan de regering nr. 70 (Amsterdam: Amsterdam University Press).

Whitehead, M. (2003) "In the shadow of hierarchy": Meta-governance, policy reform and urban regeneration in the west midlands', Area, 35 (1), 6-14.

Williams, T.M. (1999) 'The Need for New Paradigms for Complex Projects', International Journal of Project Management, 17 (5), 296-273.

Williams, P. (2002) 'The competent boundary spanner', Public Administration, 80 (103), 124.

Williamson, J. (1990) 'What Washington Means by Policy Reform', in J. Williamson (ed.) Latin American Adjustment: How Much Has Happened? (Washington, D.C.: Institute for International Economics).

Winch, G.M. (2002) Managing Construction Projects (Oxford: Blackwell Science).

Wolf, T. de and Holvoet, T. (2005) 'Emergence versus self-organisation: Different concepts but promising when combined', Engineering Self Organising Systems: Methodologies and ApplicatiollS, Lecture Notes in Computer Science, 3464, 1-15.

World Bank (2006) Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform (Washington, D.C.: World Bank).

WiIlke, H. (1991) Systemtheorie, 3rd edn (Stuttgart/New York: Fisher).

Windrum, P. (2008) 'Innovation and Entrepreneurship in Public Services', in P. Windrum and P. Koch (eds) Innovation in Public Sector Services. Enterpreneurship, Creativity and Management (Cheltenham: Edward Elgar).

Windrum, P. and Koch, P. (2008) Innovation in Public Sector Services. Enterpreneurship, Creativity and Management (Cheltenham: Edward Elgar).

Yin, R.K. (2003) Case Study Research: Design and Methods, 3rd edn (London: Sage Publications).

Young Foundation (2006) Social Silicon Valleys: A Manifesto for Social Innovation, What It Is, Why It Matters and How It Can Be Accelerated (London: Young Foundation).

Zand, D.E. (1972) 'Trust and Managerial Problem Solving', Administrative Science Quarterly, 17 (2), 229-239.

Zouridis, S. and Termeer, K. (2006) 'Never the Twain Shall Meet. Een oxymoron: innovatie in het openbaar bestuur', Bestuurskunde, 14 (7/8), 13-23.

Zwaard, J. van der and Specht, M. (2013) Betrokken bewoners, betrouwbare overheid.

Condities en competenties voor burgerkracht in de buurt (Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken).

المترجم في سطور

د. بندر بن قاسم الهجن.

المؤهلات العلمية:

- دكتوراه في الدراسات اللُّغوية التطبيقية، جامعة لانكستر، بريطانيا.
- ماجستير في الدراسات اللُّغوية التطبيقية، جامعة كولومبيا في نيويورك، الولايات المتحدة الأمريكية.
- بكالوريوس في العلاقات والمنظمات والقانون الدولي، جامعة جورجتاون، الولايات المتحدة الأمريكية.

العمل الحالي:

مدير عام البرامج، أكاديمية مسك، مؤسسة الأمير محمد بن سلمان بن عبد العزيز (مسك) الخيرية.

الأنشطة العلمية:

- Al-Hejin, B. (2015). Covering Muslim women: Semantic macrostructures in BBC News. Discourse and Communication, 9 (1), 19-46.
- Al-Hejin, B. (2012). Linking critical discourse analysis with translation studies: An example from BBC News. Language and Politics,11 (3), 311-335.
- Al-Hejin, B. (2004). Attention and awareness: Evidence from cognitive and second language acquisition research. Working Papers in TESOL and Applied Linguistics, 4 (1).

تم التصميم والإخراج الفني والطباعة في
الإدارة العامة للطباعة والنشر بمعهد الإدارة العامة - ١٤٤٠هـ

هذا الكتاب:

يتطرَّق هـذا الكتـابُ للقضايـا المتعلقـة بالابتـكار في منظـمات القطـاع العـام. والحاجـة للابتـكار لا تعكـس فقـط الرغبـةَ في الوصـول إلى حكومـاتٍ أكـثرَ فعاليـةً وكفـاءةً، فقـد هيمَنـت هـذه الفكـرة عـلى أدبيـات الإدارة العامـة التنفيذيـة الجديـدة التـي تُركِّـز في الغالـب عـلى تحديـث عمليـات الخدمـات العامـة؛ ولكـنَّ المشـاركين في هـذا الكتـاب يـرون أن الابتـكار هـو مطلَـب للحصـول عـلى قطـاع عـام ذي شرعيـة وقـدرة عـلى التصـدي لعـدد مـن التحديـات الاجتماعيـة. وبالإضافـة إلى ذلـك، فـإن أحـدَ التحديـات التـي تواجههـا منظـمات القطـاع العـام في إيجـاد قطـاع عـام مُبتكِـر هـو الحاجـة للاسـتثمار في قـدرات الربـط لـدى هـذه المنظـمات. وتطويـر قـدرات الربـط يمكـن اعتبـاره شرطـاً أساسـياً للابتـكار في القطـاع العـام، إذ إنَّ الحاجـة للابتـكار يمكـن وصفُهـا بأنهـا الحاجـة لإعـادة الروابـط المفقـودة بـين الحكومـة والمجتمـع. فـما هـي الآليـات التـي تلعـب دوراً مهـماً في تشـكيل مثـل هـذه الروابـط؟ هـل تُشـكِّلُ طبيعـة القطـاع العـام نفسـها عائقـاً أمـام تكويـن هـذه الروابـط؟ هـل لـدى القطـاع العـام حوافـز خاصـة بـه لتشـجيع الابتـكار؟ وإذا كان الابتـكارُ في القطـاع العـام شرطـاً لتحقيـق تفاعـلات مُثمِـرة بـين الحكومـة والمجتمـع، فـما هـي القضايـا ذات العلاقـة التي قد تُفسِّر العملياتِ الناجحةَ وأنواعَ الابتكار في القطاع العام؟



9786038276105

تصميم وإخراج وطباعة الإدارة العامة للطباعة والنشر ـ معهد الإدارة العامة ١٤٤١هـ